

SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA KOULUTUSKUNTAYHTYMÄSSÄ

Case: Sastamalan koulutuskuntayhtymä

Anja Kakkuri

Opinnäytetyö
Toukokuu 2011

Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma (YAMK)
Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala



JYVÄSKYLÄN AMMATTIKORKEAKOULU
JAMK UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES



Tekijä(t) KAKKURI, Anja	Julkaisun laji Opinnäytetyö	Päivämäärä 07.05.2011
	Sivumäärä 110	Julkaisun kieli Suomi
	Luottamuksellisuus () saakka	Verkkojulkaisulupa myönnetty (X)
Työn nimi SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA KOULUTUSKUNTAYHTYMÄSSÄ Case: Sastamalan koulutuskuntayhtymä		
Koulutusohjelma Yrittäjyys ja liiketoimintaosaaminen, ylempi ammattikorkeakoulututkinto		
Työn ohjaaja(t) ESKOLA, Anne		
Toimeksiantaja(t) Sastamalan koulutuskuntayhtymä		
<p>Tiivistelmä</p> <p>Kuntasektori on kokenut 2000-luvulla huomattavia myllerryksiä. Vaatimukset toiminnan tuloksellisuuden tehostamiseksi edellyttävät toimintojen kriittistä tarkastelua ja niiden uudelleen järjestelyjä. Strategisessa suunnittelussa, johtamisessa, tavoitteenasettelussa ja jokapäiväisissä toiminnoissa tulee ottaa huomioon riskit, jotka voivat uhata tavoitteiden saavuttamista tai olla mahdollisuuksia menestymiseen. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan ohella tulee huolehtia sisäisen valvonnan toteutumisesta sekä edistää hyvän hallintotavan toteutumista päätöksenteossa.</p> <p>Opinnäytetyön lähtökohta oli ongelmakeskeinen. Tavoitteena oli selvittää, miten Sastamalan koulutuskuntayhtymän riskienhallinta, sisäinen valvonta ja hyvä hallintotapa tulisi järjestää ja ohjeistaa. Tutkimustavaksi valittiin toimintatutkimus, joka soveltuu työelämän kehittämistehtävän luonteeseen opinnäytetyöhön. Opinnäytetyö toteutettiin tutustumalla kuntien ja kuntayhtymien ohjeistuksiin sekä perehtymällä Sastamalan koulutuskuntayhtymän omistajakuntien riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan tilaan.</p> <p>Tutkimustuloksien perusteella voitiin todeta, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta tulee saattaa osaksi organisaation jokapäiväistä toimintaa sen kaikilla osa-alueilla. Tämä edellyttää ohjeiston lisäksi säännöllisen koulutuksen järjestämistä henkilöstölle sekä seuranta- ja kehittämistyökaluja kuntayhtymän käyttöön.</p> <p>Teoreettiseksi tietoperustaksi valittiin kansainväliset standardit COSO IC sisäisen valvonnan osalta, COSO ERM riskienhallinnan osalta, julkisen sektorin käyttöön suunnattu INTOSAI-standardi sekä hallintolaki. Näihin perustuen laadittiin Sastamalan koulutuskuntayhtymän käyttöön riskienhallintapolitiikka-asiakirja, sisäisen valvonnan ja hyvän hallinto- ja johtamistavan ohjeistus sekä käytännön työkaluksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko. Laadittujen asiakirjojen pohjalta järjestelmiä voidaan kehittää siten, että yhtymähallitus pystyy antamaan tilinpäätöksen toimintakeromuksessa siltä vaaditun selonteon riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisestä.</p>		
Avainsanat (asiasanat) kuntayhtymä, sisäinen valvonta, riskienhallinta, hyvä hallintotapa		
Muut tiedot		



Author(s) KAKKURI, Anja	Type of publication Master's Thesis	Date 07.05.2011
	Pages 110	Language Finnish
	Confidential () Until	Permission for web publication (X)
Title INTERNAL CONTROL AND RISK MANAGEMENT IN AN EDUCATIONAL CONSORTIUM Case: Sastamala Educational Consortium		
Degree Programme Master's Degree Programme in Entrepreneurship and Business Competence		
Tutor(s) ESKOLA, Anne		
Assigned by Sastamala Educational Consortium		
<p>Abstract</p> <p>The municipal sector has experienced considerable turbulence in the 2000s. The requirements to enhance the effectiveness of activities demand a critical review and restructuring. While performing strategic planning and management with target setting and in daily operations, the risks must be taken into account. Those risks may threaten the achievement of the objectives or be given opportunities to succeed. In addition, comprehensive risk management should ensure the implementation of internal control and develop good governance in the decision-making.</p> <p>The objective of the thesis was based on problem-solving. The objective was to determine how the risk management, internal control and good governance of Sastamala educational consortium should be organized and instructed. The research method was action research, which was considered to be suitable to a thesis whose purpose was to develop a working life environment. The thesis was carried out through getting acquainted with the existing guidelines of the municipalities and educational consortiums and by familiarizing with the statement of risk management and internal control of the municipalities, which are the owners of the Sastamala educational consortium.</p> <p>The research results show that internal control and risk management should be placed into the organization's daily operations in all the areas. In addition, this requires the preparation of the guidelines for organizing training for staff and creating monitoring and development tools for the educational consortium.</p> <p>For the theoretical framework was selected the international standards COSO IC in internal control, COSO ERM in risk management, INTOSAI-standard aimed at the public sector and the administration law. On the basis of these, a risk management policy document, introductions into internal control and good governance and a framework of internal control and risk management as a practical tool were created. On the basis of the documentation created, it is possible to develop the systems in future so that the board of governors will be able to provide the required report of internal control and risk management with the financial statement.</p>		
Keywords educational consortium, internal control, risk management, good governance		
Miscellaneous		

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	4
1.1	Tavoitteet ja rajausta	5
1.2	Tutkimustehtävä	6
1.3	Tutkimusmenetelmä	6
1.4	Aikaisemmat tutkimukset	8
1.5	Teoreettinen viitekehys	9
1.6	Sastamalan koulutuskuntayhtymä	9
2	SISÄINEN VALVONTA, TARKASTUS JA TARKKAILU	12
2.1	Sisäinen valvonta	12
2.2	Sisäinen tarkastus	14
2.3	Sisäinen tarkkailu	15
3	KOKONAISVALTAISEN RISKIENHALLINTA	15
3.1	Riskien luokittelu	18
3.2	Riskienhallintajärjestelmä ja -prosessi	19
4	SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN VIITEKEHIKOT	24
4.1	COSO IC -malli	24
4.2	COSO ERM -framework	31
4.3	INTOSAI-standardi	36
5	HYVÄ HALLINTOTAPA	38
5.1	Oikeus hyvään hallintoon	39
5.2	Asian vireilletulo ja käsittely viranomaisessa	40
5.3	Hallintopäätöksen tiedoksianto	46

6	SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN JÄRJESTÄMINEN SASTAMALAN KOULUTUSKUNTAYHTYMÄSSÄ.....	48
6.1	Toteutus.....	49
6.2	Sisäinen valvonta ja hyvä johtamis- ja hallintotapa	50
6.3	Riskienhallinta.....	51
6.4	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko	54
6.5	Jatkotoimet	56
7	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	58
7.1	Tutkimustulokset ja saavutettu hyöty	58
7.2	Tutkimustulosten luotettavuus	61
7.3	Jatkotutkimusaiheita	62
8	LOPPUSANAT.....	63
	LÄHTEET	65
	LIITTEET	68
	Liite 1. Sastamalan koulutuskuntayhtymän riskienhallintapolitiikka	68
	Liite 2. Sisäinen valvonta ja hyvä johtamis- ja hallintotapa.....	79
	Liite 3. Esimerkki arviointikehikosta	108
	KUVIOT	
	KUVIO 1. Sastamalan koulutuskuntayhtymän omistajakunnat sekä toiminta-alue ja oppilaitokset (Sastamalan koulutuskuntayhtymä 2011, muokattu).....	10
	KUVIO 2. Sastamalan koulutuskuntayhtymän organisaatio (Sastamalan koulutuskuntayhtymä 2011)	11

KUVIO 3. Suunnitelmallisen riskienhallinnan osa-alueet (Riskienhallinnan järjestäminen ja riskien arviointi kunnissa, 6).....	17
KUVIO 4. Suunnitelmallisen riskienhallinnan osa-alueet (Pk-yrityksen riskienhallinta 2011).....	19
KUVIO 5. Riskienhallinnan sisältö (Kiviaho 2009).....	21
KUVIO 6. COSO IC -mallin osatekijät (Internal Control – Integrated Framework 1994, 19, muokattu).....	25
KUVIO 7. COSO ERM -mallin osatekijät (Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004, 23, muokattu)	32
KUVIO 8. Toteutuksen lähtökohdat	49
KUVIO 9. Toteutuksen vaiheet	57

TAULUKOT

TAULUKKO 1. Riskien luokittelu ja riskiarvon määräytyminen	23
--	----

1 JOHDANTO

Kuntasektori on kokenut 2000-luvulla voimakkaita myllerryksiä. Kuntien ja kuntayhtymien talous on ajautunut ahtaalle, ja ns. Paras-lainsäädäntö edellyttää kuntia ja kuntayhtymiä tehostamaan toimintoja joko yhdistymisten kautta tai tuottamalla palveluita muutoin yhteistoimintaa lisäämällä. Lisäksi kunnilta ja kuntayhtymiltä edellytetään nykypäivänä strategisen johtamisen ja hyvän hallintotavan kehittämistä. Näin pyritään tehostamaan toimintaa siten, että niukkenevilla taloudellisilla resursseilla pystyttäisiin tuottamaan taloudellisesti mahdollisimman hyvälaatuista palvelua kuntalaisille sekä takaamaan kuntalaisten yhdenvertainen kohtelu kunnallisessa päätöksenteossa.

Kuntien ja kuntayhtymien talouden kannalta suuri yksittäinen muutos koettiin 1990-luvun loppupuolella, jolloin kirjanpidossa siirryttiin noudattamaan soveltuvin osin kirjanpitolakia ja -asetusta. Näin kuntasektorin talouden ja toiminnan tuloksellisuuden seuraaminen ja myös kehittäminen saivat aivan uusia ulottuvuuksia. Lisäksi vertailukelpoisuus paitsi kuntien välillä myös yksityissektoriin nähden on huomattavasti paljon helpompaa kuin ennen.

Kunnan ja kuntayhtymän toimintaa koskevat määräykset tulevat pääasiassa kuntalaista. Hyvän hallintotavan perusteet puolestaan löytyvät hallintolaista. Niiden lisäksi myös Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa kuntasektorin toiminnan tueksi paitsi suosituksia, myös kuntakenttää sitovia yleisohjeita. Yksi näistä ohjeista on yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta.

Uudistettu yleisohje on annettu vuonna 2008. Yleisohje antaa ohjeet siitä, mitä tietojen ja kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen tulee sisältää. Muun ohella ohje velvoittaa kunnanhallituksen antamaan toimintakertomuksessa selvityksen siitä, miten sisäinen valvonta ja siihen sisältyvä riskienhallinta on järjestetty sekä onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneen tilikauden aikana. Hallituksen tulee myös antaa selvitys siitä, miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella. (Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta 2008, 18.)

1.1 Tavoitteet ja rajaus

Opinnäytetyön lähtökohtana ovat olleet tekijän työtehtävät Sastamalan koulutuskuntayhtymän taloushallinnossa. Tekijän entinen työnantaja Mäntän seudun ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä fuusioitui Sastamalan koulutuskuntayhtymään 1.1.2010 alkaen. Uuden kuntayhtymän toimintatapojen yhtenäistäminen ja uudistaminen on asettanut ja asettaa myös lähitulevaisuudessa henkilöstölle ja päätöksentekijöille suuria haasteita. Yksi näistä haasteista liittyy kuntayhtymän riskienhallinnan, sisäisen valvonnan sekä hyvän hallintotavan käytännön järjestelyyn ja ohjeistamiseen, jotta myös kuntayhtymähallituksen olisi mahdollista antaa toimintakertomuksessa kirjanpitolautakunnan kuntajaoston edellyttämä selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä.

Opinnäytetyön tavoitteena on laatia Sastamalan koulutuskuntayhtymään järjestelmä sekä riittävä ohjeistus siitä, miten riskienhallintaa sekä sisäistä valvontaa organisaatiossa tullaan toteuttamaan. Lähtökohtana on määritellä kuntayhtymän riskienhallinnan perustaksi riskienhallintapolitiikka, jonka pohjalta on mahdollista toteuttaa riskienhallinnan toimenpideohjelma arviointisuunnitelmineen. Opinnäytetyössä ei kuitenkaan ole tarkoitus toteuttaa täydellistä riskikartoitusta, koska se olisi liian suuri ja aikaa vievä prosessi. Lisäksi kuntayhtymässä esimerkiksi työsuojeluorganisaation on tarkoitus kartoittaa kuntayhtymän toimintaan kohdentuvia työsuojelullisia riskejä. Tavoitteena on myös saada aikaan kuntayhtymän sisäistä valvontaa ja hyvän hallintotavan käytänteitä valottava yleisohje. Näiden laadittavien asiakirjojen perusteella riskienhallinta, sisäinen valvonta ja niihin olennaisesti liittyvä hyvä hallintotapa viehdään osaksi koko organisaation jokapäiväistä toimintaa.

Kuntayhtymässä on ollut samaan aikaan menossa lukuisia kehittämistehtäviä. Niistä mainittakoon kuntayhtymän strategiatyön uudistus (sisältäen henkilöstöstrategian) sekä talousarvion laadinnan ja talousarvion toimeenpano-ohjeiden uudistukset. Lisäksi lähes kaikki kuntayhtymän pysyväisohjeet ja -määräykset ovat päivitystyön kohteena. Edellä mainitut kehittämishankkeet kulkevat käsi kädessä opinnäytetyön ai-

heen kanssa, koska ne linkittyvät jollakin tapaa hyvään hallintotapaan, sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan kuntayhtymässä.

1.2 Tutkimustehtävä

Edellisen kappaleen tavoitteiden pohjalta opinnäytetyölle voidaan määritellä seuraavat tutkimustehtävät, joihin on tarkoitus saada vastaus:

- 1. Miten riskienhallintaa ja sisäistä valvontaa pitäisi toteuttaa kuntayhtymässä unohtamatta hyvää hallintotapaa?**
- 2. Millaisia käytännön ohjeita pitäisi laatia ja ottaa käyttöön riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan käytäntöön viemiseksi kuntayhtymässä?**
- 3. Miten riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan käytänteiden toimivuutta seurataan ja kehitetään?**

Vastauksia kysymyksiin lähdetään hakemaan tutustumalla kyseisiä aihealueita koskevaan lähdemateriaaliin ja etsimällä jo käytössä olevia toimintatapoja sekä valtio- että kuntasektorilta.

1.3 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmäksi valittiin toimintatutkimus, koska se soveltuu hyvin kehittämistehtävän luonteisen opinnäytetyön tutkimusmenetelmäksi. Heikkisen (2007a, 16-19) mukaan toimintatutkimuksessa käytäntöjä kehitetään paremmiksi järkeä käyttämällä. Toimintatutkimus on yleensä ajallisesti rajattu tutkimus- ja kehittämisprojekti, jossa kehitetään uusia toimintatapoja. Toimintatutkimus voi pienimuotoisimmillaan olla oman työn kehittämistä. Perinteisestä tutkimuksesta poiketen toimintatutkimus tavoittelee käytännön hyötyä. Kuusela (2005, 54) kiteyttää toimintatutkimuksen tavoitteeksi tuottaa tietoisesti päätetty ratkaisu, jonka kaikki osapuolet voivat hyväksyä, ja joka on syntynyt harkitun prosessin kautta.

Vilkan (2007, 70-71) mielestä toimintatutkijalla voi olla samanaikaisesti kolme eri roolia tutkimuskohteessa: tutkijan, ihmisen ja muutostavoitteisen aktivoijan rooli. Toimintatutkijan tavoitteena on yrittää saada tutkimuskohteensa jäsenet muutostavoitteisiksi näiden eri roolien antamalla välineillä. Vilka (2007, 76-77) toisaalta varoittaa sotkemasta toimintatutkimusta toiminnalliseen opinnäytetyöhön. Toimintatutkimuksen kohteesta ja muutokseen pyrkivästä ongelmasta riippuen tutkijan on opeteltava tutkimuskohteen kieltä sekä ajattelu- ja toimintatapoja.

Heikkinen (2007b, 196-198) pitää toimintatutkimusta enemmänkin tutkimusstrategisenä lähestymistapana tai jopa mielentilana, jossa voidaan käyttää erilaisia tutkimusmenetelmiä. Ominaista sille on toiminnan ja tutkimuksen samanaikaisuus sekä pyrkimys saada välitöntä ja käytännöllistä hyötyä. Teoria ja käytäntö nähdään saman asian eri puolina.

Opinnäytetyötä lähdetään toteuttamaan perehtymällä sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja hyvää hallintotapaa käsittelevään kirjallisuuteen ja etsimällä aiheisiin liittyvää muuta lähdeaineistoa. Ensisijaisesti pyritään löytämään aineistoa, joka ottaisi huomioon julkisen sektorin erityisvaatimukset sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja hyvän hallintotavan järjestämiseksi koulutuskuntayhtymässä. Lisäksi tarkoituksena on perehtyä muiden kuntien ja kuntayhtymien ohjeistuksiin sekä kartoittaa Sastamalan koulutuskuntayhtymän jäsenkuntien, joita ovat Sastamalan kaupunki, Ruoveden kunta, Mänttä-Vilppulan kaupunki, Keuruun kaupunki, Multian kunta, Juupajoen kunta, Nokian kaupunki, Kiikoisten kunta, Huittisten kaupunki ja Punkalaitumen kunta, sisäisen valvonnan, riskienhallinnan sekä hyvän hallintotavan käytänteitä. Tutkimusaineistoon perustuen etsitään soveltuva viitekehys, jonka avulla pystytään täyttämään opinnäytetyölle asetetut tavoitteet sekä löytämään vastaukset asetettuihin tutkimuskysymyksiin.

Tutkimustulosten luotettavuutta arvioidaan validiteetin ja reliabiliteetin avulla. Met-sämuurosen (2001, 41) mielestä validiteetilla tarkoitetaan luotettavuutta siinä mielessä, ollaanko tutkimassa sitä, mitä oli tarkoitus tutkia. Ulkoisella validiteetilla tarkoitetaan sitä luotettavuutta, miten yleistettävissä tutkimus on ja mihin ryhmiin. Sisäisellä validiteetilla puolestaan mitataan tutkimuksen omaa luotettavuutta arvioiden

käsitteiden oikeellisuutta, teorian valinnan oikeellisuutta sekä mittarin muodostamisen oikeellisuutta. Reliabiliteetti liittyy Metsämuurosen (2001, 50) mukaan siihen, onko tutkimus toistettavissa, ja jos on, kuinka samanlaisia vastauksia saataisiin.

Heikkinen ja Syrjälä (2007, 148-160) ovat kuitenkin sitä mieltä, että reliabiliteetti ja validiteetti eivät välttämättä sovellu laadullisen tutkimuksen, kuten toimintatutkimuksen luotettavuuden mittareiksi. Validiteetti siksi, että tulkinnat rakentavat sosiaalista todellisuutta ja reliabiliteetti siksi, että toimintatutkimuksen tarkoituksena on muutos eikä sen välttäminen. Validiteetin sijasta käyttökelpoisempi on termi validointi, jolla tarkoitetaan prosessia, jossa ymmärrys kehkeytyy vähitellen. Validoinnille on löydettävissä viisi periaatetta, joita ovat historiallinen jatkuvuus, reflektiivisyys, dialektisuus, toimivuus ja havahduttavuus.

1.4 Aikaisemmat tutkimukset

Opinnäytetyö painottuu tutkimaan sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja hyvän hallintotavan järjestämistä kuntaorganisaatiossa ja siellä erityisesti ammatillista koulutusta järjestävässä koulutuskuntayhtymässä. Aikaisempia tutkimuksia juuri tällaisesta ympäristöstä ei ole löydettävissä. Antti Rautiainen on tutkinut sisäistä valvontaa ja tarkastusta korkeakouluympäristössä pro gradu -työssään Sisäinen valvonta ja tarkastus korkeakouluympäristössä: holistinen näkökulma sisäisen tarkastuksen rooliin Jyväskylän yliopistossa. Rautiaisen (1999, 51-52) mukaan valvonnan onnistumiselle ongelmia aiheuttavat yliopistomaailmassa inhimillisten tekijöiden lisäksi riittämättömät ja osin yhteen sopimattomat järjestelmät. Rautiainen keskittyy työssään kuitenkin lähinnä sisäisen tarkastuksen osa-alueeseen.

Riskienhallinnan puolelta löytyy kuntasektoriin keskittyvä Riikka Niemisen pro gradu -työ, jossa käsitellään riskienhallinnan järjestämistä lähinnä kunnallisen liikelaitoksen näkökulmasta. Nieminen (2007, 87) toteaa, että Tampereen kaupungin liikelaitosten riskienhallinta ei täytä kaikilta osin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vaatimuksia, kun lähtökohtana käytetään COSO ERM -mallia. COSO ERM -viitekehyksen pohjalle rakentuu myös Olli Pöyryn tutkimus Kokonaisvaltainen riskienhallinta (ERM) – jal-

kauttamisen avaintekijät ja haasteet. Tämä työ keskittyy riskienhallinnan jalkauttamiseen yksityissektorin yrityksissä ja Pöyryn (2008, 117) tutkimustuloksissa erityisesti riskienhallinnan ymmärrys, koulutus ja viestintä näyttelevät huomattavaa roolia riskienhallinnan viemisessä käytäntöön.

1.5 Teoreettinen viitekehys

Opinnäytetyön teoreettiseksi viitekehykseksi valikoituu kolme kansainvälistä suositusta. Ensimmäinen on The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) -järjestön vuonna 1992 julkaisema sisäisen valvonnan viitekehys Internal Control – Integrated Framework (COSO IC) ja toinen saman järjestön vuonna 2004 julkaisema kokonaisvaltaisen riskienhallinnan viitekehys Enterprise Risk Management – Integrated Framework (COSO ERM). Kolmannen teoreettisen viitekehyksen opinnäytetyössä muodostavat ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n (International Organizations of Supreme Audit Institutions) määrittelemät julkishallinnon sisäisen valvonnan tueksi antamat periaatteet, jotka hyväksyttiin vuonna 2004 COSO IC -malliin pohjautuen asiakirjassa Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector. Hyvän hallintotavan edellytyksiä käsitellään lähinnä hallintolain määräyksien pohjalta.

1.6 Sastamalan koulutuskuntayhtymä

Sastamalan koulutuskuntayhtymä on nykykokoonpanossaan muodostunut Mäntän seudun ammatillisen koulutuksen kuntayhtymän fuusioituessa Sastamalan koulutuskuntayhtymään 1.1.2010. Fuusioitumisen lähtökohtana olivat lähinnä ns. Paraslainsäädännön vaatimukset, joissa ammatillisen koulutuksen ylläpitäjältä edellytetään 50 000 asukkaan väestöpohjaa. Kuntayhtymän nimeksi valittiin Sastamalan koulutuskuntayhtymä.

Koulutuskuntayhtymä on tällä hetkellä kymmenen kunnan omistama monialainen koulutusorganisaatio, jolla on toiminnassa viisi eri oppilaitosta sekä aikuiskoulutus-

osasto. Oheisesta kuviosta (kuvio 1) näkyvät sekä omistajakunnat että oppilaitosten sijoittuminen maantieteellisesti. Keltaisella merkityt kunnat ovat vanhan Mäntän seudun ammatillisen koulutuksen kuntayhtymän jäsenkuntia ja siniset vanhan Sastamalan koulutuskuntayhtymän jäsenkuntia.



Oppilaitokset

Huittisten ammatti- ja yrittäjäopisto

Tyrvään käsi- ja taideteollisuusoppilaitos

Mäntän seudun koulutuskeskus

Karkun kotitalous- ja sosiaalialan oppilaitos

Vammalan ammattikoulu

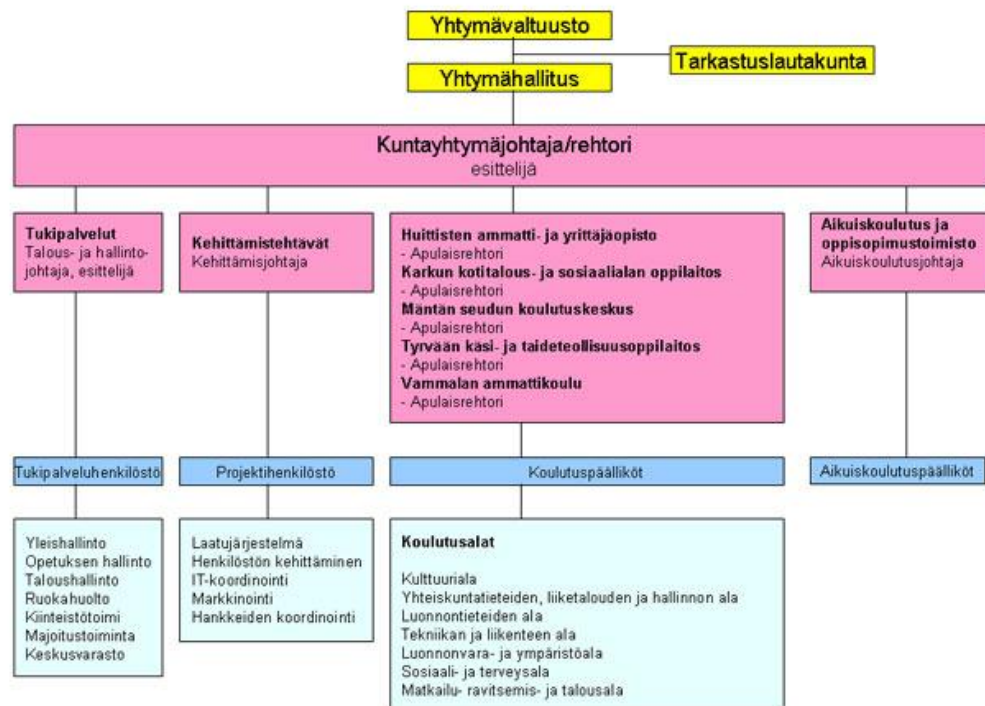
Aikuiskoulutusosasto ja oppisopimustoimisto

KUVIO 1. Sastamalan koulutuskuntayhtymän omistajakunnat sekä toiminta-alue ja oppilaitokset (Sastamalan koulutuskuntayhtymä 2011, muokattu)

Koulutuskuntayhtymän päähallintopaikka on Sastamalassa. Organisaatio jakautuu kuntayhtymän hallintosäännön mukaisesti kahdeksaan tulosalueeseen: Huittisten ammatti- ja yrittäjäopisto, Karkun kotitalous- ja sosiaalialan oppilaitos, Mäntän seu-

dun koulutuskeskus, Tyrvään käsi- ja taideteollisuusoppilaitos, Vammalan ammattikoulu, Aikuiskoulutusosasto ja oppisopimustoimisto, Tukipalvelutoiminnat sekä Kehittämistoiminnat. (Sastamalan koulutuskuntayhtymän hallintosääntö 2010, 1.)

Hallintosäännön (2010, 1) mukaisesti koulutuskuntayhtymän toiminta-ajatuksena on olla kehittyvä työ- ja elinkeinoelämän tarpeisiin vastaava läheisyysperiaatteella toimiva koulutuskuntayhtymä. Kuntayhtymä toteuttaa työelämälähtöistä ja monialaista ammatillista koulutusta sekä työelämän palvelu- ja kehittämistehtävää laatujärjestelmänsä mukaisesti. Kuntayhtymän nykyinen organisaatiorakenne on kuvattu kuvassa 2.



KUVIO 2. Sastamalan koulutuskuntayhtymän organisaatio (Sastamalan koulutuskuntayhtymä 2011)

2 SISÄINEN VALVONTA, TARKASTUS JA TARKKAILU

Sisäinen valvonta on oleellinen osa kunnan ja kuntayhtymän johtamisjärjestelmää. Sisäisen valvonnan avulla organisaation johto varmistaa strategiassa sekä talous- ja toimintasuunnitelmassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamisen. Keskeisessä osassa sisäisen valvonnan toteuttamisessa ovat kuntayhtymän hallintosääntö ja sen nojalla määritellyt toimivaltasuhteet. Organisaatorakennetta määriteltäessä tulisi ottaa huomioon sisäisen valvonnan toimivuuden varmistaminen. Ruoveden kunnan talouspäällikkö Toni Leino (2011) toteaaakin, että vaikka kunnan sisäisen valvonnan perusasiat ovatkin kunnossa ja tiedostettu, koetaan vaativamman ohjeistuksen mukainen sisäisen valvonnan hoitaminen vielä enemmän talousjohtajan tehtäväksi.

2.1 Sisäinen valvonta

Kunnan ja kuntayhtymän toiminnan lainsäädännölliset lähtökohdat tulevat kuntalaisilta. Vaikka kuntalaissa ei varsinaisesti ole määräyksiä siitä, miten sisäinen valvonta tulee järjestää, on lain 73 §:ssä kuitenkin määräykset siitä, että tilintarkastajan tulee antaa lausunto siitä, onko kunnan tai kuntayhtymän sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty (Kuntalaki 1995).

Sisäinen valvonta voidaan määritellä joukoksi toimintaprosesseja, joiden avulla organisaation päätöksentekaelimet, toimiva johto sekä henkilöstö pyrkivät saamaan aikaan kohtuullisen varmuuden määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi, joita ovat toiminnan ja talouden lainmukaisuus, tarkoituksenmukaisuus, tehokkuus ja tuloksellisuus, talousarvion noudattaminen sekä taloudellisen raportoinnin tuottamat oikeat ja riittävät tiedot.

Ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälinen järjestö INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) on antanut vuonna 2004 uudistetun ohjeistuksen sisäisestä valvonnasta julkiselle sektorille. Ohjeistus perustuu ns. COSO IC -viitekehykseen, jota käsitellään opinnäytetyössä yksityiskohtaisesti myöhemmin.

INTOSAI:n ohjeistus (2004, 6 ja 13) määrittelee sisäisen valvonnan yrityksen johdon ja henkilöstön suorittamaksi sisäänrakennetuksi prosessiksi, jonka tarkoitus on tunnistaa riskit ja taata kohtuullinen varmuus siitä, että yrityksen päämäärään pyrittäessä on mahdollista saavuttaa mm. seuraavat tavoitteet: toiminnot ovat hyvin järjestettyjä, eettisiä, taloudellisia sekä tehokkaita, velvoitteiden mukaiset vastuut täytetään, sovellettavia lakeja ja määräyksiä noudatetaan sekä turvataan resurssit hävittämisl-
tä, väärinkäytöksiltä ja vahingoittumiselta. Sisäinen valvonta koostuu viidestä toisis-
taan riippuvaisesta osatekijästä, joita ovat valvontaympäristö, riskien arviointi, val-
vontatoimenpiteet, tiedotus ja viestintä sekä seuranta.

Sisäisen tarkastuksen ammattistandardeissa (2008, 23) valvonnan todetaan olevan riittävää silloin, kun organisaation johto on suunnitellut ja järjestänyt toiminnot sel-
laisella tavalla, että saadaan kohtuullinen varmuus siitä, että riskit on hallittu tarkoi-
tuksenmukaisesti ja organisaation päämäärät ja tavoitteet saavutetaan tuloksellisesti
ja taloudellisesti.

Valtionvarainministeriön valtiovarain controller -toiminnon valtion virastoille anta-
mien valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa
koskevan suosituksen (2005, 8) mukaan sisäinen valvonta tarkoittaa lainmukaisuutta,
varojen turvaamista, tuloksellista toimintaa sekä oikean ja riittävän kuvan raportoin-
tia varmistavia menettelyitä sekä ratkaisuja.

Porokka-Maunuksela, Huuskonen, Koskinen ja Säilä (2004, 47-48) puolestaan määrit-
televät sisäisen valvonnan siksi osaksi johtamis- ja hallintojärjestelmää, jonka avulla
johto saa organisaation toimimaan halutulla tavalla ja siten, että se tuottaa johdolle
riittävästi tietoa organisaation tilasta ja aikaansaannoksista. Sisäisen valvonnan ta-
voitteina on edistää päämäärien saavuttamista, toiminnan tuloksellisuutta, riskien
hallintaa, informaation luotettavuutta, laillisuuden varmistamista, johdon ohjeiden
noudattamista, toiminnan sekä tietojen ja omaisuuden turvaamista.

Käsitteenä sisäinen valvonta on mahdollista jakaa sisäiseen tarkastukseen sekä sisäi-
seen tarkkailuun. Niiden lisäksi kuntaorganisaatiossa voidaan erottaa omaksi osa-
alueekseen vielä luottamushenkilöiden suorittama seuranta. Seurannan pääasiallisia

tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen, raportoinnin toteutuksen seuranta sekä tehtyjen päätösten ja raporttien tulosten vertailu. (Sisäinen valvonta 1997, 9.)

2.2 Sisäinen tarkastus

Sisäiset tarkastajat ry:n ammattistandardien (2008, 4) mukaan sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointia ja varmistusta. Tämän toiminnan tarkoituksena on tuottaa organisaatiolle lisäarvoa sekä parantaa organisaation toimintaa. Sisäinen tarkastus voi olla myös tarpeen mukaan konsultointitoimintaa. Tarkastustoiminnan tulisi myös tukea organisaatiota siten, että sen on mahdollista saavuttaa määrittelemänsä toiminnan tavoitteet tarjoamalla organisaatiolle keinoja riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien kehittämiseksi.

Sisäinen tarkastus muodostaa sisäisen valvonnan näkyvimmän osan ollen aktiivista, systemaattista ja myös julkista tarkastustoimintaa. Sisäisen tarkastuksen johtamisesta, toimeenpanosta ja suorittamisesta vastaa organisaation toimiva johto. Sisäinen tarkastus on näkyvää valvontaa, ja tarkastuksen kohde tietää olevansa arvioinnin kohteena. (Sisäinen valvonta 1997, 9.) Nokian kaupungin prosessiasiantuntija Terttu Haataja kokee ongelmalliseksi sen, että kunnan organisaatiossa yleinen organisaatiokulttuuri on yhä valvonta- ja tarkastuskielteen. Henkilöstön asenteiden muuttaminen on siis olennaisen tärkeää.

Sisäisen tarkastuksen järjestämiseen on 2000-luvun loppupuolella kiinnitetty kuntakentällä paljon huomiota, mikä johtuu osin lainsäädännöllisistä muutoksista, mutta osaksi myös siksi, että yksityissektorin tapaan kunnilta ja kuntayhtymiltä vaaditaan nykyään johtamisen ja tuloksellisen toiminnan kehittämistä. On siirrytty strategioiden, visioiden ja tasapainotettujen mittaristojen maailmaan, jossa sisäinen tarkastus osaltaan luo pohjaa kehittämistyölle sekä tavoitteiden saavuttamiselle. Yhä useamman kunnan ja kuntayhtymän palkkalistoilla on jo kokopäiväinen sisäinen tarkastaja, tai sitten sisäisen tarkastuksen toiminnot on ulkoistettu hankkimalla ne tilintarkastuspalveluja tuottavalta yhteisöltä.

2.3 Sisäinen tarkkailu

Sisäinen tarkkailu on enemmänkin päivittäisiin työprosesseihin liittyviä valvontatoimenpiteitä. Sisäisen tarkkailun tehtäviä ei hoida mikään yksittäinen henkilö tai erityinen valvontaelin. Se on jatkuvaa toimintaan liittyvien työvaiheiden ja esimerkiksi varojen käyttöön kohdentuvaa valvontaa. Organisaation johdon ja esimiesten velvollisuuksiin kuuluu sisäisen tarkkailun avulla varmistaa, että tehtävät hoidetaan oikea-aikaisesti, hyväksytyllä tavalla ja myönnettyillä voimavaroilla. (Sisäinen valvonta 1997, 9.)

Hyvin järjestetyn sisäisen tarkkailun avulla voidaan estää organisaatiossa virheelliset toiminnot, harhaanjohtavat ja väärät raportit, epätaloudelliset ratkaisut sekä myös ehkäistä ennalta mahdolliset väärinkäytökset työyhteisössä. Huonosti järjestetty sisäinen tarkkailu puolestaan aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia, väärinkäytöksiä, toiminnan tehottomuutta ja johtaa helposti huonoon ja kyräilevään työilmapiiriin. (Sisäinen valvonta 1997, 9.)

3 KOKONAISVALTAINEN RISKIENHALLINTA

Riskienhallinta on sisäisen valvonnan järjestämisen ohella yksi tämän päivän tärkeimmistä haasteista kunnissa ja kuntayhtymissä. Yhdistymiset ja toimintojen uudelleenjärjestelyt luovat yhä suurempia kuntakonserneja sekä yhä monimutkaisempia kokonaisuuksia. Riskienhallinnan kokonaisvastuu on kunnissa ja kuntayhtymissä aina valtuustolla, mutta kunnanhallituksen tehtävänä on johtamisjärjestelmien tehokkuudesta huolehtiminen ja näin ollen myös riskienhallinnan käytännön toteutuksesta vastaaminen viranhaltijajohdon keralla.

Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksen laatimisesta velvoittaa kunnan johdon arvioimaan toimintakertomuksessa kunnan tai kuntayhtymän laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittä-

vimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittymiseen vaikuttavia seikkoja (Hantula ja Kiviaho 2010, 39-40).

Riski

Riskin käsite on saanut uusia ulottuvuuksia samalla, kun riskienhallinta on tullut osaksi organisaatioiden jokapäiväistä johtamista ja toimintaa. Aikaisemmin riskejä lähestyttiin lähinnä omaisuusriskien ja vakuuttamiseen liittyvän riskienhallinnan myötä. Riskienhallinta on kuitenkin paljon tätä laajempi käsite.

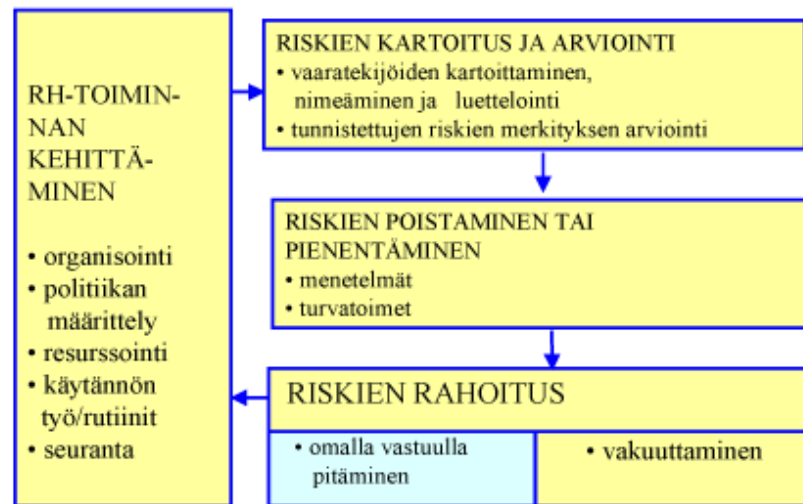
Riskiä voidaan pitää ei-toivottuna tapahtumana tai tekijänä, joka jollain tapaa estää tavoitteiden saavuttamista tai aiheuttaa häiriötä organisaation toiminnalle. Riski siis aiheuttaa toteutuessaan ongelmia sekä mahdollisesti taloudellisia tai henkilö- ja omaisuusvahinkoja. Toisaalta toteutuneet riskit voivat myös aiheuttaa organisaation maineelle suurta haittaa. (Raudasoja & Johansson 2000, 147.) Esimerkkinä voidaan pitää Nokian kaupunkia vuonna 2007 kohdannutta vesikriisiä, jossa jätevettä pääsi sekoittumaan juomaveteen. Tuhansia ihmisiä sairastui tapahtuman seurauksena vatsatautiin ja muutaman epäiltiin kuolleen taudin seurauksena. Onnettomuus paitsi aiheutti vaaraa kuntalaisten terveydelle, aiheutti myös Nokian kaupungille taloudellisia menetyksiä sekä tahrasi kunnan maineen julkisuudessa.

Suomisen (2003, 9) mielestä riskin synonyymeina voidaan käyttää sanoja vahingonvaara tai vahingonuhka. Riski sisältää mahdollisuuden, että jotakin ikävää voi tapahtua. Toisaalta riski ei ole vain jonkin ei-positiivisen mahdollinen tapahtuminen, vaan myös se, jos jotakin positiivista jää tapahtumatta. (Riskienhallinnan järjestäminen ja riskien arviointi kunnissa, 3). Hantula ja Kiviaho (2010, 39-40) sanovatkin, että riski tulisi ymmärtää myös vahvuuksien ja mahdollisuuksien hyödyntämiseksi. Silloin voidaan toimintatapoja ja -rakenteita kehittämällä edistää toiminnan laatua ja taloudellisuutta.

Raudasoja ja Johansson (2009, 147) ovat sitä mieltä, että koska useimmat riskit ovat ihmisten aiheuttamia, voidaan niihin tämän vuoksi vaikuttaa ja niihin voidaan varautua sekä niiltä voidaan suojautua. Mikäli riskejä ei ole etukäteen osattu ottaa huomioon, ne pääsevät yllättämään.

Riskienhallinta

Riskienhallinnalla tarkoitetaan yleensä kaikkea riskien kartoittamiseksi, arvioimiseksi ja hallitsemiseksi tehtävää kokonaisvaltaista työtä, joka on tietoisesti toteutettua, jatkuvaa sekä suunnitelmallista. Toimiva riskienhallinta käsittää parannustoimien tekemisen, niiden vaikutusten seuraamisen ja säännöllisesti toistuvat riskien analysoinnit (ks. kuvio 3). (Riskienhallinnan järjestäminen ja riskien arviointi kunnissa, 3 ja 5-6.)



KUVIO 3. Suunnitelmallisen riskienhallinnan osa-alueet (Riskienhallinnan järjestäminen ja riskien arviointi kunnissa, 6)

Porokka-Maunuksela ym. (2004, 50) sanovat, että erityisen tärkeää sisäisen valvonnan kannalta on se, että kaikki toimintaan liittyvät riskit arvioidaan ja ymmärretään. Koska kaikkia riskejä ei kuitenkaan ole mahdollista poistaa, tulee toimenpiteet kohdentaa niihin riskeihin, joiden toteutuminen on kaikkein todennäköisintä ja jotka toteutuessaan vaikuttavat toimintaan eniten.

Kuuluvaisen (2006, 34) mielestä riskienhallinta voidaan käsittää osaksi organisaatioiden johtamisen perustehtäviä. Johtajien tehtävänä on ohjata yritystä siten, että liialliset riskit vältetään ja toisaalta mahdollisuudet hyödynnetään ja asetetut tavoitteet saavutetaan.

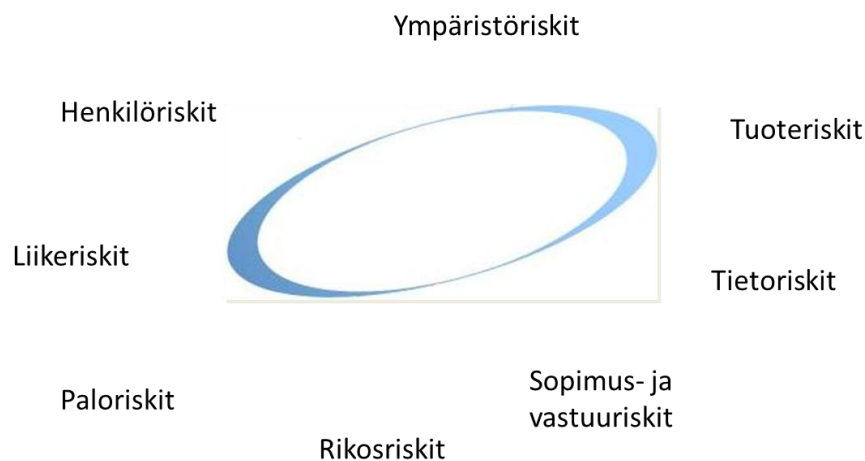
3.1 Riskien luokittelu

Riskejä voidaan luokitella monin eri tavoin. Kiviaho (2009) jakaa riskit strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin. Strategiset riskit voivat olla tavoitteiden toteutumista uhkaavia riskejä, toimintaympäristön merkittäviä muutoksia tai vaikkapa lainsäädäntömuutoksista juontuvia riskejä. Operatiivisia riskejä voivat olla johtamiseen ja muihin toimintoihin, henkilöstöön, tietojärjestelmiin liittyvät riskit sekä toimintatapoihin ja toiminnan lainmukaisuuteen liittyvät riskit. Taloudelliset riskit puolestaan liittyvät talouteen, kuten esimerkiksi korkoriskit, investointiriskit ja taloudellisten suunnitelmien laadintaan kohdistuvat riskit. Vahinkoriskejä voivat olla omaisuuteen, ympäristöön, tilaturvallisuuteen sekä henkilöstöturvallisuuteen kohdistuvat riskit.

Suominen (2003, 12 - 19) jakaa riskit vahinkoriskeihin ja liikeriskeihin. Puhdasta riskiä edustaa riski, joka toteutuessaan aiheuttaa vain vahinkoa. Tätä voidaan nimittää vahinkoriskiksi. Vahinkoriski aiheuttaa siis toteutuessaan aina yritykselle vahinkoa eikä siihen missään tilanteessa liity voiton mahdollisuutta. Vahinkoriskit puolestaan voidaan jakaa henkilöriskeihin, omaisuusriskeihin sekä vastuuriskeihin. Henkilöriskejä voivat olla avainhenkilön sairastuminen ja kuolema, väärä rekrytointipäätös tai henkilöstön työympäristöön kohdistama negatiivinen toiminta. Omaisuusriski kohdentuu nimensä mukaisesti yrityksen omaisuuteen. Tällöin omaisuusriski toteutuessaan aiheuttaa vahinkoa omaisuuden vaurioitumisena, tuhoutumisena tai häviämisenä. Vastuuriskin toteutuminen aiheuttaa yritykselle korvausvelvollisuuden tai tulojen menetystä. Vastuuriskit voidaan jaotella vielä kolmeen kategoriaan: toiminnan vastuu, tuotevastuu ja ympäristövastuu. Liikeriskiin puolestaan saattaa toteutuessaan liittyä myös tuotto-odotusten toteutumatta jäämistä. Liikeriskit liittyvät yrityksen päätöksentekoon, joka voi kohdistua yrityksen henkilöstöön, tuotantoon, markkinointiin tai

taloushallintoon. Liikeriskin myötä yrityksen johto tavoittelee liiketaloudellista tuottoa, mutta aina näin ei käy, vaan päinvastoin ratkaisu osoittautuu yritykselle epäedulliseksi ja toteutuu siis liikeriskinä. Liikeriskit ovat luonteeltaan nopeasti muuttuvia ja siksi niistä on mahdotonta laatia täydellistä luetteloa.

Pk-yrityksen riskienhallinta luokittelee riskit kuvion 4 mukaisesti kahdeksaan eri luokkaan, joita ovat henkilöriskit, paloriskit, liikeriskit, sopimus- ja vastuuriskit, rikosriskit, tuoteriskit, tietoriskit ja ympäristöriskit.



KUVIO 4. Suunnitelmallisen riskienhallinnan osa-alueet (Pk-yrityksen riskienhallinta 2011)

3.2 Riskienhallintajärjestelmä ja -prosessi

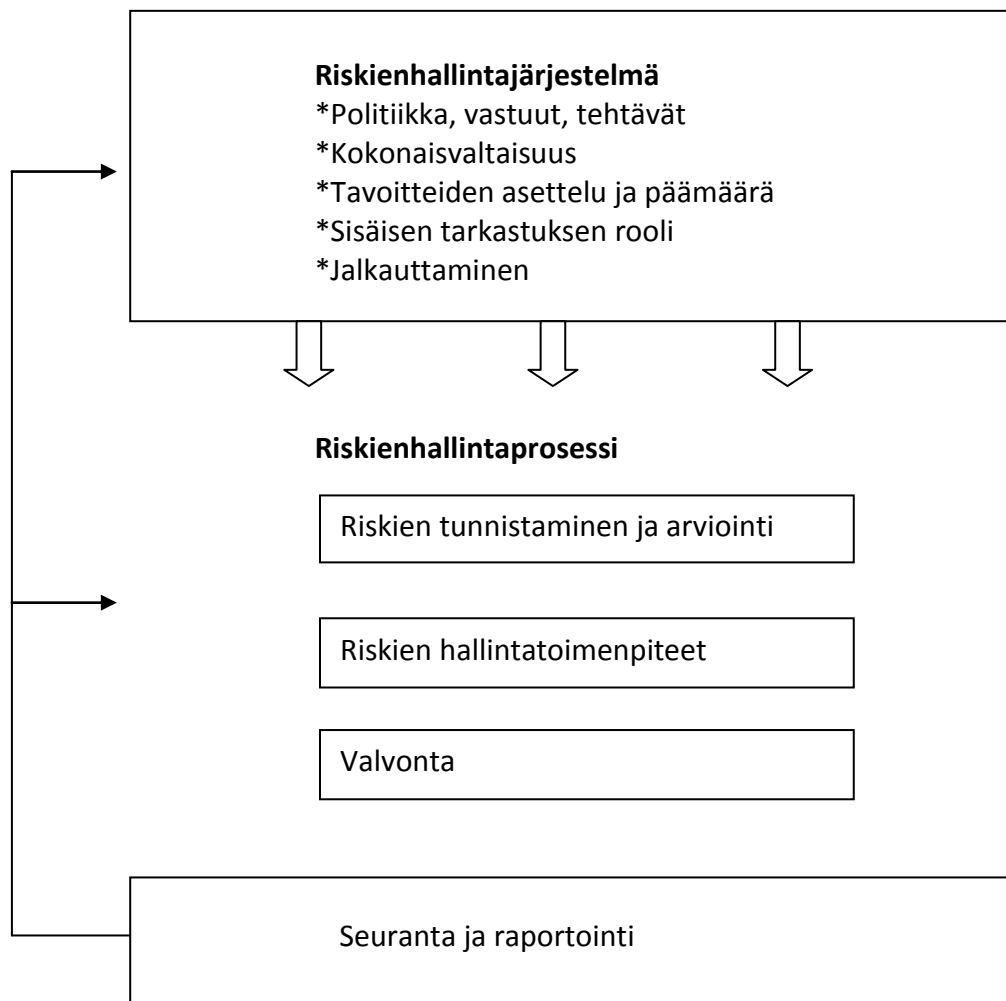
Kiviahon (2009) mukaan kokonaisvaltainen riskienhallinta perustuu kunnan johtamis- ja hallintojärjestelmään sekä riskienhallintapolitiikkaan. Riskienhallinta voidaan prosessina jakaa kahteen pääosaan: riskienhallintajärjestelmään ja riskienhallintaprosessin toteutumiseen. Riskienhallintajärjestelmällä tarkoitetaan sitä tapaa, jolla riskienhallinnan politiikka, toimijat, vastuut, tehtävät ja ohjeet määritellään. Riskienhallintaprosessin toteuttaminen puolestaan sisältää riskien tunnistamisen ja arvioinnin,

hallintatoimenpiteet, valvonnan sekä seurannan ja raportoinnin. Leppänen (2006, 121) puolestaan sanoo riskienhallinnan muodostuvan prosessista, joka koostuu riskien tunnistamisesta, analysoinnista ja arvioinnista, riskien käsittelystä ja kontrolloinnista sekä rahoitustoimenpiteiden hallinnasta.

Suominen (2003, 31) lähtee ajatuksesta, että riskienhallinta palvelee koko yritystoimintaa ja se tulee liittää organisaation tavoitteisiin. Riskienhallinta on suunnitelmanmukaista toimintaa ja etenee vaiheittaisena toimintaprosessina. Suominen (2003, 31) jakaa Harringtonin ja Niehausin (1999) mukaisesti riskienhallintaprosessin viiteen eri vaiheeseen, joita ovat riskien tunnistaminen, vahinkojen todennäköisyyden ja vakavuuden arviointi, riskienhallintamenetelmien kehittäminen ja valitseminen, riskienhallintapäätöksien teko sekä toteutettujen riskienhallintaratkaisujen arviointi.

Dorfman (2008, 43) kuvaa riskienhallintaa sellaisen suunnitelman loogiseksi kehittämiseksi ja toteuttamiseksi, jonka avulla pystytään käsittelemään mahdollisia menetyksiä. Rejdan (2008, 56) mielestä riskienhallinnassa on kyse prosessista, jossa pyritään tunnistamaan altistumisia menetyksille, jotka voivat kohdentua organisaatioon tai yksilöihin. Tunnistamisen jälkeen etsitään parhaat mahdolliset keinot suojautua näiltä altistumisilta. Nykypäivän maailmassa organisaatiot muuttuvat jatkuvasti ja aina silloin, kun muutos on merkittävä, tulisi organisaation päivittää myös riskienhallinnan suunnitelma (Dorfman 2008, 43). Leppänen (2006, 119) puolestaan painottaa, että vaikka riskienhallinta on prosessi, joka on mukana kaikessa päätöksenteossa ja tavoitteena on hallita tunnistettuja riskejä, on kuitenkin sula mahdottomuus tunnistaa ja hallita kaikkia riskejä. Jos tähän pyrittäisiin, se kuluttaisi organisaation kaikki voimavarat.

Flinkin, Reimanin ja Hiltusen (2007, 151) mielestä riskienhallintaan kuuluu olennaisena osana myös dokumentointi, jonka kautta riskienhallinnan tavoitteet saadaan tuottaa julki. Dokumentaatio on myös edellytys sille, että mahdollistetaan organisaation toiminta joukkona ihmisiä. Riskienhallintapolitiikassa linjataan organisaation riskienhallinnan lähtökohdat, tavoitteet, määritelmät sekä vastuut karkealla tasolla.



KUVIO 5. Riskienhallinnan sisältö (Kiviaho 2009)

Riskien tunnistaminen

Lähtökohtana riskienhallinnalle on riskien tunnistaminen. Tunnistamattomien riskien hallinta on mahdotonta. Leppänen (2006, 121) vertaa riskien tunnistamista kartan piirtämiseksi toimintaympäristöstä. Näin pystytään muodostamaan kokonaiskuva organisaation tavoitteista sekä niistä uhkatekijöistä, jotka voivat estää tavoitteiden toteutumista. Flink ym. (2007, 131) puolestaan tähdentävät, että riskien tunnistamistyön kautta pystytään saamaan näkyviin myös sellaisia piileviä riskejä, joiden olemassaolosta ei olla lainkaan tietoisia.

Riskin määritelmän yhteydessä riskiä kuvattiin myös mahdollisuutena. Tunnistamisen yhteydessä tuleekin huomioda myös tuo mahdollisuus. Leppäsen (2006, 122) mielestä nämä mahdollisuudet voidaan kääntää organisaatiossa kilpailueduksi, mikäli niiden kautta toimintaa voidaan ohjata sellaisille toiminta-alueille, joista mahdolliset kilpailijat eivät vielä ole tietoisia.

Riskien arviointi

Riskien tunnistamisen jälkeen riskit arvioidaan sen mukaan, mikä on niiden toteutumisen todennäköisyys ja minkälainen vaikutus niillä toteutuessaan olisi. Raudasojan ja Johanssonin (2009, 150) mielestä riskejä pitäisi arvioida ainakin seuraavien näkökulmien kautta: riskin syyt, riskin suuruus, pahimman seuraukset, riskin todennäköisyys ja mahdollinen toteutumisaika sekä riskin vaikutus organisaatioon.

Riskejä voidaan luokitella esimerkiksi todennäköisyyden ja riskin vaikutuksen perusteella. Leppänen (2006, 124-125) käyttää todennäköisyyden perusteena kolmea eri luokkaa: 1 epätodennäköinen, 2 mahdollinen tai 3 todennäköinen. Tämä luokittelutaso on useimmissa organisaatioissa riittävä. Mikäli on tarpeen, voidaan riskiasteikkoa laajentaa vaikkapa viisitasoiseksi, jolloin luokittelutasot olisivat: 1 äärimmäisen harvinainen, 2 harvinainen, 3 melko harvinainen, 4 melko todennäköinen ja 5 erittäin todennäköinen.

Vastaavasti riskin vaikutuksen perusteella kolmeportainen jaottelu voisi olla: 1 vähäinen, 2 haitallinen ja 3 vakava. Viiden portaan jaottelussa voitaisiin käyttää luokitusta: 1 mitätön, 2 vähäinen, 3 suuri, 4 merkittävä ja 5 erittäin merkittävä. Raudasojan ym. (2009, 150) mukaan näin luokitelluille riskeille voidaan laskea ns. riskiarvo kertomalla luokittelun perusteella saadut luvut keskenään.

TAULUKKO 1. Riskien luokittelu ja riskiarvon määräytyminen

Riskin todennäköisyys/seuraus	1 = vähäinen	2 = haitallinen	3 = vakava
1 = epätodennäköinen	Riskiarvo 1	Riskiarvo 2	Riskiarvo 3
2 = mahdollinen	Riskiarvo 2	Riskiarvo 4	Riskiarvo 6
3 = todennäköinen	Riskiarvo 3	Riskiarvo 6	Riskiarvo 9

Riskienhallinnan toimenpiteet kohdennetaan riskiarvon perusteella niihin riskeihin, joiden toteutuminen on todennäköisintä ja joilla on toteutuessaan suurin vaikutus toimintaan.

Riskien hallintatoimenpiteet

Riskien tunnistamisen ja arvioinnin jälkeen suunnitellaan riskienhallintastrategia eli päätetään niistä hallintatoimenpiteistä, joilla riskejä hallitaan. Raudasojan ym. (2009, 151) mukaan riskejä voidaan hallita välttämällä tai poistamalla, pienentämällä, siirtämällä tai jakamalla. Riskien välttäminen tai poistaminen ei aina ole mahdollista. Riskejä voidaan pienentää tehostamalla esimerkiksi valvonta- tai suojaustoimenpiteitä tai muuttamalla toimintaprosesseja. Siirtäminen tarkoittaa yleensä esimerkiksi riskin siirtämistä vakuuttamisen kautta vakuutusyhtiölle. Jakaminen voi puolestaan tulla kyseeseen silloin, kun toisen sopimuskumppanin kanssa sovitaan etukäteen mahdollisten riskien jakamisesta. Mikäli riskitaso koetaan siedettäväksi, voidaan riski myös tietoisesti pitää omalla vastuulla. Ensisijaisesti riskejä kuitenkin tulisi pyrkiä välttämään tai pienentämään.

Leppänen (2006, 164) painottaa riskienhallintakeinojen valinnassa niiden suhteuttamista toiminnan kannattavuuteen. Riskienhallinnan kustannuksia tulee siis verrata

niihin organisaatiolle aiheutuviin menetyksiin, jotka riskien mahdollinen toteutuminen aiheuttaisi. Riskinsietokyky on myös sidoksissa organisaation taloudelliseen tilanteeseen sekä toimialaan. Raudasoja ym. (2009, 151) mielestä kuntasektorilla suuret kunnat suosivat pieniä enemmän riskien omalla vastuulla pitämistä esimerkiksi omien riskirahastojen kautta, koska yleensä suurilla kunnilla on vahvempi talous kuin pienillä kunnilla.

4 SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN VIITEKEHIKOT

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen tueksi on annettu kansainvälisiä malleja, joita varsinkin yksityissektorilla on käytetty toimintojen järjestämisen tukena. Viime vuosina mallien hyödyntäminen on yleistynyt myös valtionhallinnossa sekä kuntasektorilla. Seuraavissa kappaleissa käsitellään sisäisen valvonnan kansainvälistä mallia eli ns. COSO IC -mallia, riskienhallinnan vastaavanlaista COSO ERM -mallia sekä julkissektorin avuksi annettua ns. INTOSAI-standardia.

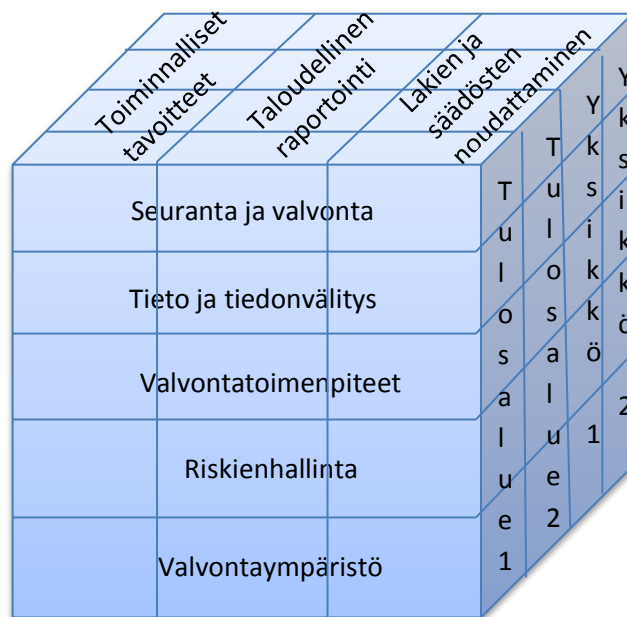
4.1 COSO IC -malli

Sisäisen valvonnan yksi merkittävimpiä teorioita on ns. COSO IC -raportti. Vuonna 1985 perustettiin The Treadway Commission, joka ehdotti yhteistoimintaa sisäisen valvonnan määritelmien ja käsitteiden yhdistämiseksi viidelle eri järjestölle. Nämä järjestöt olivat American Accounting Association (AAA), American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), Financial Executives Institute (FEI), The Institute of Internal Auditors (IIA) sekä Institute of Management Accountants (IMA). Syntyi The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, joka nykyään tunnetaan paremmin nimellä COSO. Järjestö julkaisi vuonna 1992 sisäisen valvonnan raportin Internal Control – Integrated Framework.

COSO IC -raportti (1994, 3) määrittelee sisäisen valvonnan seuraavasti:

Internal control is a process, effected by an entity's board of directors, management and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives in the following categories: effectiveness and efficiency of operations, reliability of financial reporting, compliance with applicable laws and regulations.

COSO IC -raportti koostuu viidestä toisiinsa sidoksissa olevasta sekä johtamisprosessiin linkittyvästä osa-tekijästä: valvontaympäristö, riskien hallinta, valvontatoimenpiteet, tieto ja tiedonvälitys sekä seuranta ja valvonta. COSO IC -mallin osatekijöitä voidaan kuvata ns. COSO IC -kuutiolla.



KUVIO 6. COSO IC -mallin osatekijät (Internal Control – Integrated Framework 1994, 19, muokattu)

Valvontaympäristö

Valvontaympäristö muodostaa organisaation sisäisen valvonnan kivijalan. Valvontaympäristöllä tarkoitetaan organisaation valvontakulttuuria, joka vaikuttaa henkilös-

tön asenteisiin valvontaa kohtaan. Valvontaympäristö sisältää rehellisyyden ja eettiset arvot, henkilöstön pätevyyden, hallituksen ohjauksen, johtamisen filosofian ja toimintatavat, organisaatorakenteen, toimivallan ja vastuun jakautumisen sekä henkilöstöpolitiikan ja sen käytäntöjen soveltamisen. (Internal Control – Integrated Framework 1994, 23-29.)

Moellerin (2007, 6-9) mukaan johdon tehtävänä on viestiä riittävän selkeästi (tone at the top), että organisaation kaikkien jäsenten tulee toimia määriteltyjen eettisten arvojen ja rehellisyyteen perustuvien toimintatapojen mukaisesti. Esimerkiksi huonosti suunnitellut ja valvotut kannustimet henkilöstön palkitsemiseen saattavat houkutella henkilöstöä ottamaan käyttöön epärehellisiä, laittomia tai epäeettisiä toimintatapoja saavuttaakseen toiminnalle määritellyt tavoitteet. Esimiesten tulee omalla toiminnallaan näyttää esimerkkiä ja sitoutua johtamistavoissa ja -menetelmissä. Koko muun organisaation tavoitteet, strategiat ja toimintatavat perustuvat siihen, että johdon oma toiminta on eettisesti hyväksyttävää, rehellistä ja arvoja kunnioittavaa. Raudasojan ja Johanssonin (2009, 145) mielestä koko henkilöstön tulee noudattaa annettuja ohjeita ja määräyksiä ja samalla kuitenkin omalla toiminnallaan pyrkiä edistämään organisaation tavoitteiden saavuttamista.

Voidaan sanoa, että jokaisen yrityksen suurin voimavara piilee osaavassa henkilöstössä, niin kliseiseltä kuin lause tämän päivän saneerausmaailmassa saattaa kuulostaakin. Sisäisen valvonnan, kuten myös yrityksen menestymisen kannalta on tärkeää, että jokainen työntekijä on organisaatiossa niissä tehtävissä, missä juuri hänen osaamisensa pääsee parhaiten esiin. Tämän vuoksi uuden henkilöstön rekrytointi tulee tehdä huolellisesti. Samoin henkilöstön perehdyttämiseen ja täydennyskoulutukseen annetut varat varmistavat, että osaamattomuudesta tai tietämättömyydestä johtuvat riskit ja väärät menettelytavat jäävät pois tai ainakin vähenevät merkittävästi.

Johdon tehtävänä on määritellä tehtävien suorittamiseksi tarvittava tietotaitotaso ja rekrytoida juuri oikeanlaisen osaamisen omaava henkilö kuhunkin tehtävään. Aina ei kuitenkaan ole mahdollista löytää henkilöä, jolla olisi jo tehtävään tullessaan kaikki tarvittava osaaminen. (Internal Control – Integrated Framework 1994, 26.) Moeller

(2007, 10) sanookin, että tällaisessa tapauksessa johdon on varmistettava riittävä ohjaus ja koulutus, jotta henkilö saavuttaa asianmukaiset taidot tehtävän hoitamiseksi.

Hallituksen on osoitettava riittävästi huomiota ja annettava ohjausta yrityksen sisäisen valvonnan toteutumisen takaamiseksi. Hallituksella on suunnan näyttäjän rooli, ja hallituksen toimintatavalla on suora vaikutus yrityksen johtoon ja sitä kautta koko organisaation toimintatapoihin. Johdon oma käyttäytyminen ja ohjaus määrittelevät koko organisaation sisäisen valvonnan tilan. Moellerin (2007, 11) mukaan hallituksen jäsenten on huolehdittava seurantavelvollisuudestaan esittämällä asiaankuuluvia kysymyksiä sekä yksityiskohtaisesti tarkastella organisaation toimintatapoja. Määrittelemällä selkeän toimintapolitiikan ja käyttäytymissäännöt hallitus kantaa vastuunsa toimintaympäristön tilasta.

Johtamisen filosofia ja toimintatavat sekä suhtautuminen riskeihin ovat riippuvaisia sekä yrityksen koosta että sen toimialasta. Menestyminen paljon riskejä sisältävällä toimialalla asettaa myös johtamiselle ja toimintatavoille erilaisia vaatimuksia kuin vähemmän riskialtis toimiala. Toisaalta pientä yritystä voidaan johtaa enemmän henkilökohtaisella tasolla, kun taas suuryrityksen ylimmän johdon on luotettava sille annettuun raportoituun informaatioon. (Internal Control – Integrated Framework 1994, 27.)

Moeller (2007, 11) sanoo, että kehitettäessä tehokkaasti toimivaa sisäisen valvonnan järjestelmää yrityksen johdon sekä muiden sisäisestä valvonnasta vastuussa olevien tahojen tulee ottaa huomioon yrityksen johtamisen filosofia sekä toimintatavat, koska ne ovat osa organisaation toimintaympäristöä.

Organisaatorakenne määrittelee, kuinka yrityksen sisällä johtaminen, valvonta ja vastuut jakautuvat. Moellerin (2007, 12-13) mukaan organisaatorakenteen osat alueet muodostavat viitekehyksen suunnittelun, johtamisen, valvonnan ja seurannan toiminnoille, jotka puolestaan auttavat saavuttamaan organisaation toiminnalle asetetut tavoitteet. Organisaation rakenteellinen valvonta on osa suurempaa sisäisen valvonnan kokonaisuutta, ja henkilöstön pitää ymmärtää, miten yrityksen sisällä vas-

tuut jakaantuvat. Lisäksi henkilöstön tehtävänkuvauksista on käytävä ilmi toimivallan ja vastuiden jakautuminen. Vain näin pystytään luomaan riittävät edellytykset sisäisen valvonnan käytännön toimenpiteille.

Henkilöstöpolitiikan käytännön toimenpiteillä viestitään, millaisia odotuksia organisaatiolla on henkilöstön rehellisyydestä, eettisestä käyttäytymisestä sekä osaamistasosta. Nämä henkilöstöresursseihin liittyvät käytännöt koskevat esimerkiksi henkilöstön rekrytointiin, kehittämiseen, arviointiin tai palkitsemiseen liittyviä toimenpiteitä. Hyvin suunnitellut rekrytointikäytännöt viestivät siitä, että yritys sitoutuu henkilöstöönsä. Kehityskeskusteluihin perustuvat ylennykset ja henkilöstökierto ovat osoitus yrityksen halusta antaa päteville henkilöille mahdollisuus siirtyä vaativampiin tehtäviin. Henkilöstön osaamisesta pitää myös huolehtia säännöllisen ohjauksen ja työpaikkakoulutuksen avulla. Toisaalta selkeät ja oikeudenmukaiset kurinpidolliset menettelytapaohjeet antavat selvän viestin, että organisaatiossa ei hyväksytä epärehellisiä toimintatapoja. (Internal Control – Integrated Framework 1994, 29.)

Moellerin (2007, 14-15) mielestä organisaation pitää pyrkiä rekrytoimaan parhaimmat ja osaavimmat henkilöt varmistamalla rekrytointitilanteessa hakijoiden osaaminen. Uudelle henkilöstölle on myös perehdyttämisen yhteydessä tehtävä riittävästi selkoa niistä arvoista ja toimintatavoista, joita yrityksessä noudatetaan samoin kuin niistä menetelmistä, joita ei suvaita. On myös tärkeää, että henkilöstön kehittämiseen ja palkitsemiseen liittyvät periaatteet kohtelevat tasapuolisesti koko henkilöstöä.

Riskienhallinta

Yrityksen toimintaa uhkaavia riskejä voi tulla sekä organisaation sisältä että sen ulkopuolelta. Riskien arvioinnin edellytyksenä ovat toiminnalle asetetut tavoitteet, jotka ovat tasapainossa organisaation eri tasoilla. Riskien hallinnalla tarkoitetaan toiminnalle asetettujen tavoitteiden toteutumista uhkaavien riskien tunnistamista ja arviointia. Olosuhteiden jatkuvan muutoksen vuoksi on oltava menettelytavat, joilla voidaan tunnistaa ja hallita muutokseen liittyviä riskejä. Riskienhallinnan prosessi käsittää riskien tunnistamisen, riskin merkityksen arvioinnin, riskin todennäköisyyden ja esiin-

tymistaajuuden arvioimisen sekä riskinhallintatoimenpiteiden valinnan. (Internal Control – Integrated Framework 1994, 33.)

Internal Control – Integrated Framework käsittelee riskejä ja riskienhallinnan prosessia nimenomaan siitä lähtökohdasta, millainen vaikutus riskeillä on yrityksen tavoitteiden toteutumiseen ja erityisesti sisäisen valvonnan kannalta katsottuna.

Valvontatoimenpiteet

Valvontatoimenpiteillä tarkoitetaan niitä periaatteita ja toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan johdon toimintaohjeiden noudattaminen. Niiden avulla varmistetaan, että organisaatiossa on suoritettu tarvittavat toimenpiteet niiden riskien löytämiseksi, jotka saattavat uhata toiminnan tavoitteiden saavuttamista. Valvontatoimenpiteitä suoritetaan organisaation kaikilla tasoilla ja kaikissa toiminnoissa. Ne koostuvat erilaisista toimenpiteistä, kuten hyväksymiskäytännöt, valtuudet, todentamiset, täsmäytykset, suoritusarvioinnit, omaisuuden turvaaminen tai työtehtävien eriyttäminen. (Internal Control – Integrated Framework 1994, 33.)

Moellerin (2007, 167-168) mukaan valvontatoimenpiteiden toteutuksen olisi oltava yhteydessä tunnistettuihin riskeihin. Valvontatoimenpiteitä pitää siis kohdentaa niihin toimintoihin, joissa johto katsoo olevan merkittävien riskien mahdollisuuden. Koska toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti, tulee myös valvontatoimenpiteitä tarkistaa vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä ja tunnistettuja riskejä.

Tieto ja tiedonvälitys

Oikeansisältöinen tieto ja sen oikea-aikainen välittäminen organisaation eri tasoilla ja eri henkilöille ovat yksi edellytys organisaation tulokselliselle toiminnalle, koska vain näin henkilöstö pystyy suoriutumaan niistä tehtävistä ja velvollisuuksista, joita yrityksen johto ja tavoitteiden toteutuminen heiltä edellyttävät. Tietojärjestelmien kautta voidaan tuottaa raportteja, jotka sisältävät toiminnallista, taloudellista sekä sääntöjen noudattamista koskevaa tietoa, jotka mahdollistavat liiketoiminnan johtamisen sekä valvonnan. Sisäisen tiedon lisäksi ne antavat tietoa myös ulkoisista tapahtumista, toiminnoista ja olosuhteista. Ollakseen tehokasta tiedonvälityksen tulee suuntau-

tua organisaatiossa johdolta henkilöstölle, henkilöstöltä johdolle sekä poikittain eri henkilöstöryhmien ja henkilöiden välillä. Sisäisen valvonnan kannalta katsottuna tämä tarkoittaa sitä, että ylimmän johdon tulee viestiä henkilöstölle selvästi, että valvonta on otettava vakavasti. Henkilöstön on ymmärrettävä oma roolinsa sisäisen valvonnan ympäristössä sekä se, kuinka jokaisen henkilön omat toimenpiteet vaikuttavat muiden työhön. (Internal Control – Integrated Framework 1994, 59.)

Moeller (2007, 169) sanoo, että tiedonvälitys voi olla joko epämuodollista tai muodollista, eli tietoa voidaan välittää esimerkiksi epävirallisissa keskusteluissa tai muodollisten raporttien kautta. Tehokkaasti toimivalla yrityksellä on oltava kanava, jonka kautta pystytään kuuntelemaan asiakkaiden palautteita ja siirtämään saatu tieto takaisin yrityksen toimintatapoihin. Tiedon sisällön ja tiedonvälitystapojen tulee aina olla sellaisia, että ne palvelevat organisaation tarpeita ja edesauttavat sisäisen valvonnan toteutumista.

Seuranta ja valvonta

Sisäisen valvonnan järjestelmän eri osa-alueita tulee pitää ja valvoa säännöllisesti joko jatkuvalla seurannalla tai erillisillä arvioinneilla. Jatkuva seuranta ja valvonta tapahtuvat toiminnoissa sisältäen säännöllisiä johdon ja esimiesten toimenpiteitä kuten myös muun henkilöstön toimenpiteitä heidän suorittaessaan tehtäviään. Erillisten arviointien laajuus ja lukumäärä riippuvat riskien arvioinnista sekä säännöllisen seurannan ja valvonnan menettelytavoista. Sisäisen valvonnan puutteista tulee raportoida ylöspäin organisaatiossa ja vakavista puutteista ylimmälle johdolle sekä hallitukselle. (Internal Control – Integrated Framework 1994, 69.)

Moeller (2007, 173) muistuttaa jälleen siitä, että myös seurannan ja valvonnan toimintaprosessien on muututtava toimintaympäristön muutosten myötä. Se, mikä ennen oli toimivaa, ei välttämättä palvele enää tarkoitusta, jos ulkoinen toimintaympäristö on muuttunut, uutta henkilöstöä on tullut organisaatioon tai sisäiset toimintatavat ja muut tekijät ovat mahdollisesti muuttuneet.

Seurannan ja valvonnan avulla varmistetaan sisäisen valvonnan tehokas toiminta. Mitä tehokkaammin organisaation normaalien toimintojen sisään rakennettu jatkuva

seuranta on, sitä harvemmin on tarvetta suorittaa erillisiä arviointeja. Yrityksen johdon tehtävänä on arvioida, milloin on tarpeellista turvautua erillisiin arviointeihin. Erillisiä arviointeja kohdennetaan yleensä sinne, missä on todettu olevan suurimmat korkean riskin mahdollisuudet. Arviointeja on mahdollista tehdä itsearviointina, sisäisen tarkastuksen toimenpiteiden yhteydessä tai tilaamalla arviointi ulkopuoliselta toimittajalta. Useimmiten yrityksen sisäisen valvonnan tehokkuus varmistetaan jatkuvan seurannan ja erillisten arviointien yhdistelmänä. (Internal Control – Integrated Framework 1994, 69-72.)

4.2 COSO ERM -framework

Enterprise Risk Management – Integrated Framework (COSO ERM) on kokonaisvaltainen riskienhallinnan malli, jonka Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (COSO) julkaisi vuonna 2004. Malli pohjautuu pitkälti edellä 4.1 kappaleessa kuvattuun COSO:n vuonna 1992 julkaisemaan Internal Control – Integrated Framework -viitekehykseen. COSO ERM hyödyntää sisäisen valvonnan mallin käsitteistöä ja periaatteita, mutta ottaa laajempaan käsittelyyn yrityksen riskienhallinnan näkökulman.

Sisäisen valvonnan malli sisältää viisi eri osa-aluetta: valvontaympäristö, riskienhallinta, valvontatoimenpiteet, tieto ja tiedonvälitys sekä seuranta ja valvonta. COSO ERM puolestaan käsittää kahdeksan osa-aluetta, joita ovat sisäinen ympäristö, tavoitteenasettelu, tapahtumien tunnistaminen, riskien arviointi, riskeihin vastaaminen, valvontatoimenpiteet, tieto ja viestintä sekä seuranta.



KUVIO 7. COSO ERM -mallin osatekijät (Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004, 23, muokattu)

COSO ERM -mallin tarkoitus ei ole syrjäyttää sisäisen valvonnan mallia vaan toimia sen rinnalla ja liittää se luonnolliseksi osaksi organisaation sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. COSO ERM määrittelee riskienhallinnan prosessiksi, jota toteuttavat hallitus, johtajisto ja muu henkilökunta läpi koko organisaation aina strategisten tavoitteiden asettamisesta lähtien. Riskienhallinnan tavoitteena on tunnistaa potentiaalisia tapahtumia, jotka voivat vaikuttaa yrityksen toimintaan sekä hallita riskejä yrityksen riskinottohalukkuuden mukaisesti. COSO ERM -mallin tarkoitus on luoda yhteys tavoitteiden, organisaatorakenteen sekä riskienhallinnan osa-alueiden välille. (Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004, 13.)

COSO ERM -malli (2004, 21) jakaa tavoitteet neljään luokkaan: strategisiin, toiminnallisiin, raportointillisiin sekä vaatimuksenmukaisiin. Strategisen tason tavoitteet luovat perustan yrityksen toiminnalle ja niiden tarkoituksena on tukea yrityksen toiminta-ajatusta tukevia ns. korkean tason tavoitteita. Strategiset tavoitteet tähtäävät yri-

tyksen vision saavuttamiseen Näistä tavoitteista johdetaan muut tavoitteet. Strategisia tavoitteita laadittaessa ja päivitettäessä pitää ottaa huomioon niiden saavuttamista uhkaavat riskitekijät sekä päättää keinoista, joilla näitä riskejä voidaan hallita. Organisaation koko henkilöstön tulee olla tietoisia, mitkä ovat yrityksen strategiset tavoitteet ja minkälainen on yrityksen suhtautuminen näitä tavoitteita uhkaaviin riskeihin.

Toiminnalliset tavoitteet liittyvät yrityksen resurssien tehokkaaseen käyttöön. Vaikka riskienhallinnan avulla ei aina voida estää esimerkiksi huonoja päätöksiä, joilla toimintaa johdetaan, sen avulla voidaan kuitenkin edistää todennäköisyyttä, että päätökset ovat sellaisia, että ne edesauttavat yrityksen tavoitteiden saavuttamista. (Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004, 21.)

Raportoinnin tavoitteet tähtäävät siihen, että yrityksen raportointi on luotettavaa. Raportoinnin tulee olla sisällöltään sellaista, että se tarjoaa yrityksen johdolle tarkoituksenmukaista ja huolellisesti laadittua tietoa. Tieto tukee päätöksentekoa ja sen avulla on mahdollista valvoa yrityksen toimintoja sekä suorituskkyä.

Vaatimuksenmukaisilla tavoitteilla tarkoitetaan sitä, että yritys toimii lainsäädännön ja määräysten mukaisesti. Lainsäädäntö luo jokaisen yrityksen toiminnalle tietyt reunaehdot, joiden sisällä on pysyttävä. Moellerin (2007, 104) mukaan näiden määräysten kautta yrityksen toimintaan kohdentuu myös riskejä, joista yrityksen johdon ja koko henkilöstön tulee olla tietoisia. Suurin riski on, että määräyksiä ei noudateta ja ne aiheuttavat tätä kautta yritykselle joko taloudellisia tai maineeseen kohdentuvia menetyksiä.

Kuten edellä kerrottiin, COSO ERM -mallin kahdeksan osa-aluetta ovat sisäinen ympäristö, tavoitteenasettelu, tapahtumien tunnistaminen, riskien arviointi, riskeihin vastaaminen, valvontatoimenpiteet, tieto ja viestintä sekä seuranta. Näistä neljä (sisäinen ympäristö, valvontatoimenpiteet, tieto ja viestintä sekä seuranta) ovat kokonaislailla samansisältöisiä kuin aikaisemmin selostetussa sisäisen valvonnan mallissa. Osa-alueiden sisältöä tarkastellaan enemmän riskienhallinnan näkökulmasta, mutta

suuria olennaisia eroja ei ole. Siksi näitä osa-alueita ei tässä yhteydessä käydä enää läpi.

Tavoitteenasettelu

Tavoitteenasettelu liittyy aikaisemmin selostettujen strategisten, toiminnallisten, raportoinnillisten ja vaatimuksenmukaisten tavoitteiden asetteluun sekä siihen, minkälaisia sisäisiä tai ulkoisia riskejä näiden tavoitteiden asettamiseen ja saavuttamiseen liittyy. Tavoitteenasettelu on lähtökohta tapahtumien tunnistamiselle, riskien arvioinnille ja riskeihin vastaamiselle. On oltava määritellyt tavoitteet, jotta yrityksen johto voi tunnistaa ja arvioida riskejä sekä päättää, miten näihin riskeihin vastataan. Strategiaa tukevien tavoitteiden tulee olla linjassa kaikilla yrityksen tasoilla ja toimintoissa. Tavoitteidenasettelussa yritys voi yksilöidä ns. kriittisiä menestystekijöitä. Näillä tarkoitetaan niitä avainasioita, joiden on onnistuttava, jotta yritys voi saavuttaa strategiset päämäärät. Näiden kriittisten menestystekijöiden toteutumista tulee voida mitata, siksi myös asetettujen tavoitteiden on oltava ymmärrettäviä ja mitattavia. (Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004, 35-36.)

Moeller (2007, 62) painottaa päämäärän merkitystä tavoitteiden asettamisessa. Tällöin yrityksen on mahdollista kehittää korkean tason strategiset päämäärät ja tämän jälkeen valita ja kehittää ja panna täytäntöön muut tavoitteet.

Tapahtumien tunnistaminen

Tapahtumien tunnistamisessa organisaatio tunnistaa sellaisia tapahtumia, jotka toteutuessaan vaikuttavat yritykseen ja samalla päättää, ovatko nämä tapahtumat mahdollisuuksia vai uhkia yrityksen tavoitteiden saavuttamiselle. Tapahtumilla voi siis olla joko positiivisia vaikutuksia tai negatiivisia vaikutuksia tai molempia. Mahdollisuudet kanavoidaan takaisin strategiatyöhön ja tavoitteenasetteluun. Tunnistetut tapahtumat voivat olla yrityksen sisäisiä tapahtumia tai ulkopuolelta tulevia. Sisäisiä tekijöitä voivat olla yritysraenteeseen, henkilöstöön, prosesseihin tai teknologiaan liittyvät tekijät. Ulkoisia tekijöitä voivat puolestaan olla taloudelliset, ympäristöön liittyvät, poliittiset, sosiaaliset tai teknologiset tekijät. (Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004, 41-42.)

Tapahtumien tunnistamiseen on olemassa erilaisia tekniikoita. Näitä voivat olla tapahtumien inventointi, sisäiset analyysit, toteutuneet tai kasvaneet kynnsarvot, työpajat ja haastattelut, prosessianalyysit, tapahtumaan johtavat indikaattorit tai yksittäisiin tapahtumiin johtaneiden syiden tunnistaminen. (Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004, 43-45.) Moellerin (2007, 73) mielestä näiden työvälineiden avulla yritys voi hankkia arvokasta ja hyödyllistä tietoa toimintaansa kohdistuvista mahdollisuuksista, uhista tai näiden yhdistelmistä.

Riskien arviointi ja riskeihin vastaaminen

Riskien arvioinnin avulla yritys voi arvioida, missä määrin mahdolliset tapahtumat vaikuttavat tavoitteiden saavuttamiseen. Riskin arvioinnissa otetaan huomioon sekä niiden todennäköisyys että vaikutus. Arviointia suoritetaan käyttäen apuna sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia metodeja. Riskejä arvioidaan sekä kokonaisriskeinä että jäännösriskeinä. Kokonaisriskillä tarkoitetaan riskin todennäköisyyttä ja vaikutusta ennen hallintakeinoja. Jäännösriski puolestaan on riski, joka jää jäljelle johdon kontrollitoimenpiteiden jälkeen. (Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004, 49.) Moeller (2007, 73) painottaa riskien arvioinnin asemaa COSO ERM -mallin keskiössä. Riskien arviointi auttaa organisaatiota harkitsemaan, missä määrin mahdolliset riskejä sisältävät tapahtumat vaikuttavat sen tavoitteiden saavuttamiseen.

Riskien arvioinnin perusteella johdon tulee miettiä, miten se vastaa riskeihin. Riskejä voidaan välttää, jolloin luovutaan riskin sisältävästä toiminnasta esimerkiksi sulke-
malla jokin tuotantolinja tai myymällä yrityksen tietty osa. Riskiä vähentämällä pyritään vähentämään riskin todennäköisyyttä tai vaikutusta tai näitä molempia. Tämä koskee tyypillisesti päivittäisiä päätöksiä liiketoiminnassa. Riskin jakaminen tarkoittaa riskin siirtämistä esimerkiksi vakuuttamalla tai jakamista vaikkapa ulkoistamalla toimintaa. Hyväksymällä riski se pidetään omalla vastuulla eli toimenpiteisiin ei ryhdytä. (Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004, 55.)

Moellerin (2007, 79) mielestä suunnitelmat siitä, kuinka tunnistettuihin ja arvioituihin riskeihin vastataan voivat olla yrityksen johdolle haastava tehtävä. Koska asiat eivät ole aina yksioikoisia, edellyttää toimivan suunnitelman kehittäminen suunnat-

toman paljon suunnittelutyötä, strategista ajattelua sekä tietenkin käytettävissä olevia voimavaroja kehitystyön toteuttamiseksi. Riskien arviointia ja riskeihin vastaamista on käsitelty laajemmin aikaisemmin kappaleissa 3.3.2 ja 3.3.3.

COSO IC- ja COSO ERM -mallit ovat pikku hiljaa yleistyneet yritysten sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen viitekehikkoina. Viime vuosina niiden merkitys on huomattu myös julkishallinnon puolella niin valtionhallinnossa kuin kuntien ja kuntayhtymienkin joukossa. On kuitenkin muistettava, että kumpikaan näistä malleista ei välttämättä sovellu sellaisenaan yhden yksittäisen organisaation sisäisen valvonnan tai riskienhallinnan järjestelmän pohjaksi, mutta niiden kautta saadaan perusta, jonka päälle kehitystyötä voidaan lähteä tekemään.

4.3 INTOSAI-standardi

Ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälinen järjestö INTOSAI (International Organizations of Supreme Audit Institutions) on määritellyt COSO IC -malliin pohjautuen julkishallinnon sisäisessä valvonnassa noudatettavat periaatteet vuonna 2004 hyväksytyssä asiakirjassa Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector.

Sisäisen valvonnan määritelmä on INTOSAI-standardissa kutakuinkin yhteneväinen COSO IC -raportin kanssa. Määritelmässä on kuitenkin löydettävissä joitain eroavaisuuksia ja tiivistettynä se luonnehditaan seuraavanlaisesti:

Internal control is an integral process that is effected by an entity's management and personnel and is designed to address risks and to provide reasonable assurance that in pursuit of the entity's mission, the following general objectives are being achieved:

- *executing orderly, ethical, economical, efficient and effective operations*
- *fulfilling accountability obligations*
- *complying with applicable laws and regulations*
- *safeguarding resources against loss, misuse and damage.*

INTOSAI-standardi painottaa sisäisen valvonnan määritelmässään riskinäkökulman huomioon ottamista. Se lähtee siis ajatuksesta, että pyrittäessä määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseen, pitää sisäinen valvonta rakentaa sisään organisaation toimintaan siten, että samalla pyritään löytämään toimintaan kohdentuvat riskitekijät. Standardi painottaa lisäksi sitä, että vaikka sisäisen valvonnan järjestämisen vastuu on johdolla, on henkilöstön kaikilla tasoilla sitouduttava sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimenpiteisiin. Sisäisen valvonnan prosesseja tulee jatkuvasti pitää ajan tasalla ottaen huomioon organisaatiota kohtaavat muutostekijät. (Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector 2004, 6.)

Standardi koostuu samoista osatekijöistä kuin COSO IC -mallikin. Näitä ovat siis valvontaympäristö, riskien hallinta, valvontatoimenpiteet, tieto ja tiedonvälitys sekä seuranta ja valvonta. COSO IC -mallissa tavoitteet jaoteltiin kolmeen luokkaan: toiminnallisiin, taloudellisen raportoinnin ja lakien ja säädösten noudattamista koskeviin tavoitteisiin. INTOSAI-standardissa tavoiteluokkia on neljä. Näitä ovat vastuullisuus, lakien ja säädösten noudattaminen, toiminnalliset tavoitteet sekä resurssien turvaaminen. Raportoinnin luotettavuutta käsitellään vastuullisuustavoitteiden näkökulmasta ja lisäksi INTOSAI-standardi nostaa siis vielä yhdeksi tavoiteosa-alueeksi resurssien turvaamisen. Standardi painottaa näin julkisten organisaatioiden vastuuta yhteisten varojen käytön periaatteista. (Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector 2004, 14-15.)

INTOSAI-standardi on tehty helppolukuiseksi, ja se sisältää tiivistetyssä muodossaan, miten sisäinen valvonta tulisi järjestää julkisen sektorin organisaatioissa. Standardin loppuun on kerätty vielä joukko esimerkkejä, jotka selventävät standardin tarkoitusta.

5 HYVÄ HALLINTOTAPA

Kuntien ja kuntayhtymien toiminnan lähtökohtana julkisen sektorin organisaatioina ovat hyvää hallintotapaa koskevat määräykset. Julkisen viranomaisen hyvän hallintotavan määräykset pohjautuvat perustuslakiin ja hallintolakiin. Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa ja lisäksi edistää palveluiden laatua sekä tuloksellisuutta. Hyvän hallintotavan määräykset ovat osa COSO IC- ja COSO ERM -mallien sekä INTOSAI-standardin lakien ja säästösten noudattamisen tavoitteita. Hyvän hallinnon periaatteista kuntasektorilla säädetään osittain myös kunnallisia viranhaltijoita koskevassa laissa.

Hyvän hallinnon tai hyvän hallintotavan yhteydessä käytetään usein termiä Corporate governance, jolla tarkoitetaan hyvää johtamis- ja hallintotapaa. Arvopaperimarkkinayhdistys on antanut vuonna 2010 listayhtiöitä koskevan Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin (Corporate Governance), jota kaikkien listayhtiöiden on noudatettava. Vastaavanlaisia ohjeita on myös Keskuskauppakamarin hallituksen antamassa asialuettelossa listaamattomien yhtiöiden hallinnon kehittämiseksi. Kuntasektorille Suomen Kuntaliitto on vastaavasti antanut vuonna 2009 hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevan suosituksen kuntakonsernissa. Suosituksen tavoitteena on pyrkiä täydentämään kuntalakiin ja osakeyhtiölakiin pohjautuvia menettelytapoja sekä kuntien ja kuntayhtymien konserniohjeita.

Salmisen (2004, 11 ja 102) mielestä hallinnolla käsitteenä tarkoitetaan ihmisten järjestäytynyttä toimintaa yhteiskunnassa ja valtiossa. Hallinnon tavoitteena on toteuttaa yhteisten tavoitteiden saavuttamista. Se on organisaatioiden toimintaa, mutta myös ihmisten toimintaa näissä organisaatioissa. Eettiseltä toiminnalta edellytetään muutakin kuin vain lakien noudattamista. Vähimmäiskriteereinä hyvälle hallintotavalle voidaan asettaa luotettavuuden, puolueettomuuden ja tehokkuuden vaatimukset. Lisäksi sen tulisi sisältää kolme perusperiaatetta, joita ovat vastuullisuus tai tulosvastuu (accountability), lainmukaisuus (rule of law) sekä avoimuus (transparency).

5.1 Oikeus hyvään hallintoon

Hyvän hallinnon takeet tulevat perustuslain 21 §:stä, jonka mukaisesti jokaisella tulee olla oikeus saada asiansa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä käsitellyksi. Lisäksi jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös käsiteltäväksi toimivaltaisessa viranomaisessa. Laki turvaa myös yksilön oikeuden hallintoasian käsittelyn julkisuudesta, oikeudesta tulla kuulluksi hallintoasiasta käsiteltäessä, saada perusteltu päätös hallintoasiassa sekä hakea muutosta hallintoasiassa annettuun päätökseen. Lisäksi perustuslain 21 §:n mukaisesti laki turvaa myös muut hyvän hallinnon takeet. (Suomen perustuslaki 1999, 21 §.)

Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa viranomaistoiminnassa sekä parantaa yksilön oikeusturvaa hallintoasian käsittelyn yhteydessä. Lain tarkoituksena on myös edistää hallintoviranomaisten palvelun laatua sekä toiminnan tuloksellisuutta. (Hallintolaki 2003, 1 §.) Niemivuon ja Keravuoren (2003, 87) mielestä tämä tarkoittaa sitä, että vaikka säännös on viranomaisen toimintaa yleisesti ohjaava oikeusnormi, se ei kuitenkaan velvoita viranomaista ryhtymään lain tarkoitusta edistäviin toimenpiteisiin. Lain tarkoitus on kuitenkin ohjata viranomaisia arvioimaan ja kehittämään toimintansa laatua ja tuloksellisuutta käytössä olevien voimavarojen puitteissa.

Hallintolaissa määritellään hyvän hallinnon oikeusperiaatteet, joissa Mäenpään (2004,83) mukaan on löydettävissä seuraavat periaatteet:

Yhdenvertaisuusperiaate, jonka mukaan kaikkia asiakkaita tulee kohdella tasapuolisesti ja asianmukaisesti.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan viranomaisen tulee käyttää toimivaltaa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin sekä kielto käyttää harvinaista väärin.

Objektiivisuusperiaate, eli viranomaisen toimien on oltava perusteltuja ja puolueettomia.

Suhteellisuusperiaate, eli viranomaisen toimien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Luottamuksensuojaperiaate, eli yksilön pitää voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien päätösten pysyvyyteen.

Hallintolain (2003, 7 §) mukaan hallinnossa asioivalle tulee taata mahdollisuus saada asianmukaisesti hallinnon palveluita ja samalla viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Mäenpään (2004, 98-99) mielestä tämä tarkoittaa sitä, että palvelun tulee olla asiakaslähtöistä ja asiakkaalla on oikeus odottaa saavansa laadukasta palvelua. Toisaalta palvelut tulee tuottaa siten, että ne toteutetaan laissa määritellyt tavoitteet ja tarkoitus huomioon ottaen tuloksellisesti.

Hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat lisäksi viranomaisen velvollisuus antaa asiakkailleen maksutonta neuvontaa hallintoasian hoitamiseksi sekä velvoite käyttää palvelussa asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Viranomaisen on myös avustettava toista viranomaista toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa toisen viranomaisen pyynnöstä sekä muutoinkin pyrkiä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. (Hallintolaki 2003, 8-10 §.)

5.2 Asian vireilletulo ja käsittely viranomaisessa

Hallintolain II osa käsittelee hallintoasian vireilletuloa ja asian käsittelyä viranomaisessa. Seuraavaksi käydään lyhyesti läpi asian vireilletuloon, käsittelyyn, asian selvittämiseen ja kuulemiseen, päätöksentekoon sekä virheellisen päätöksen korjaamiseen liittyviä käsitteitä ja hallintolain määräyksiä.

Vireilletulo

Asia voidaan laittaa vireille joko kirjallisesti tai suullisesti. Kirjallisen vireillepanon tekee yleensä yksityishenkilö hakiessaan viranomaiselta esimerkiksi lupaa. Suullisesti asian voi panna vireille viranomaisen suostumuksella. Hallintoasian voi panna vireille myös viranomainen itse omasta aloitteestaan silloin, kun asian ratkaisu kuuluu sen

toimivaltaan. Asian vireillepano sähköisesti esimerkiksi sähköpostin kautta edellyttää harkintaa. Näin ollen asiakas ei voi täysin vapaasti valita, miten asian vireillepano suoritetaan ja mitä sähköistä vireillepanon keinoa hän käyttää. (Mäenpää 2004, 109-111.)

Hallintomenettely ei sisällä mitään yleistä vireillepanon määräaika. Monet asiat voidaan panna vireille milloin tahansa ilman määräaika, kuten esimerkiksi rakennusluvan hakeminen. Joidenkin asioiden osalta määräaika voi olla määritelty lainsäädännössä tai sitten viranomainen voi itse vahvistaa määräaikoja, kuten esimerkiksi määritellesään viranhakua varten hakemusten jättöajan. Mikäli määräaika on määritelty, on sitä noudatettava. Asiakirjan lähettäjä on vastuussa siitä, että hänen lähettämässään asiakirja on viranomaisella määräajan sisällä riippumatta siitä, millä tavalla hän sen toimittaa. Myös asian käsittelyyn voi liittyä määräaikoja, kuten selvityspyyntöjen, lisäselvitysten, asiakirjojen täydentämiseen tai vastineiden lähettämiseen liittyen. Näitä määräaikoja voidaan kuitenkin pyynnöstä pidentää ja viranomaisella onkin säädetty velvollisuus vastaanottaa selvitys tai täydennys aina siihen asti, kunnes asian selvittäminen on päättynyt. (Mäenpää 2004, 117-118.)

Käsittelyä koskevat vaatimukset

Hallintolain mukaisesti viranomaisen on käsiteltävä asia ilman aiheetonta viivytystä sekä annettava asianosaiselle arvio siitä, milloin päätös annetaan sekä kerrottava, miten asia etenee, mikäli asianosainen näin pyytää. Asian käsittely on julkista, mikäli näin on säädetty. Kuitenkin viranomaisen tulee aina noudattaa toiminnassaan lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta. (Hallintolaki 2003, 23-24 §.)

Asian viivytyksetön käsittely ei ole aina yksiselitteinen. Onko viivytyksetön aika viikko, kuukausi vai puoli vuotta? Mäenpään (2004, 150) mielestä soveltaminen on riippuvainen käsiteltävän asian luonteesta ja vaikeusasteesta. Lisäksi käsittelyaikaan vaikuttaa se, minkälaisia menettelyvaiheita kuhunkin tapaukseen liittyy. Käsittelyä ei saa hoitaa huolimattomasti sen vuoksi, että päätös saataisiin tehtyä nopeasti. Turha vitkuttelu ei ole kuitenkaan hyväksyttävää.

Viranomaisen toimintaan kohdistuu puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimus. Mäenpää (2004, 154) erottaa subjektiivisen ja objektiivisen näkökulman suhteessa puolueettomuuteen. Subjektiivisella puolueettomuudella tarkoitetaan sitä, että päätöksentekijän omat tavoitteet eivät saa vaikuttaa ratkaisuun. Objektiivisella puolueettomuudella taas tarkoitetaan yleistä luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen.

Puolueeton ja objektiivinen asiankäsittely turvataan hallintolakiin sisältyvillä esteellisyyssäädöksillä. Laki kieltää virkamiestä osallistumasta sellaisen asian käsittelyyn, jossa hän on esteellinen. Esteellisyyismääräysten mukaisesti virkamies ei voi käsitellä itseään tai läheisiään koskevia asioita. Samoin hän ei voi osallistua asian käsittelyyn tapauksissa, joissa asianosainen on joku, jonka asiamiehenä, avustajana tai edustajana hän toimii. Jääviyden voi aiheuttaa myös tilanne, jossa ratkaisu tuottaisi erityistä hyötyä tai vahinkoa virkamiehelle itselleen tai tämän läheisille. Palvelussuhde- ja toimeksiantojääviydestä puhutaan, kun käsittelijä on palvelussuhteessa tai toimeksiantosuhteessa siihen, joka liittyy asian käsittelyyn. Virkamies voi olla myös yhteisöjäävi, jos hän tai hänen läheisensä on johtavassa tai vastuunalaisessa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai muussa laitoksessa, joka on asianosaisena tai joka muutoin voi odottaa ratkaisun myötä saavansa hyötyä tai vahinkoa. Lisäksi virkamies ei voi käsitellä niitä asioita, joka koskee sellaisen viraston tai laitoksen ohjausta tai valvontaa, jossa hän tai hänen läheisensä on johtokunnan tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsen tai, jos luottamus virkamiehen puolueettomuuteen jostakin muusta syystä vaarantuu. (Hallintolaki 2003, 27-28 §.)

Läheisiksi henkilöiksi katsotaan puoliso, lapsi, lapsenlapsi, sisarus, vanhemmat, isovanhemmat ja muutoin erityisen läheinen henkilö samoin kuin tällaisen henkilön puoliso. Lain mukaan läheisiä ovat lisäksi vanhempien sisarukset puolisoineen, sisarusten lapset sekä virkamiehen entinen puoliso. Myös virkamiehen puolison lapsi, lapsenlapsi, sisarus, vanhemmat ja isovanhemmat samoin kuin näiden puoliset ja virkamiehen puolison sisarusten lapset ovat lain tarkoittamia läheisiä. Läheiseksi katsotaan myös vastaavat puolisukulaiset. Puolisoilla tarkoitetaan sekä aviopuolisoa että avopuolisoa. (Hallintolaki 2003, 28 §.)

Husa ja Pohjolainen (2008, 233) sanovat, että esteettömyysvaatimuksien tarkoituksena on taata hallintoasian mahdollisimman objektiivinen käsittely ja nämä vaatimukset tukevat samalla hallintomenettelyn muita yleistavoitteita, joita ovat palveluperiaatteiden, neuvontavelvollisuuden ja menettelyn julkisuuden toteutuminen.

Kuntalain (1995) 52 §:ssä on osin joitakin esteellisyttä koskevia erityissäännöksiä. Sen mukaisesti hallintolain esteellisyyisperusteita ei sovelleta valtuuston jäseniin. Kuntalain 52 §:n mukaisesti valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään vain asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen lähisukulaistaan. Tämä pätee siis vain käsiteltäessä asiaa valtuustossa. Mikäli valtuutettu on osallisena asian käsittelyssä jossakin muussa toimielimessä, häneen sovelletaan normaaleja esteellisyyssäännöksiä.

Selvittäminen ja kuuleminen

Viranomaisella on määritelty selvittämisvelvollisuus liittyen käsiteltävänä olevaan asiaan. Siksi hänen on huolehdittava, että kaikki asiaan vaikuttavat seikat selvitetään ennen ratkaisua riittävissä määrin ja asianmukaisesti. Myös asianosaisten tulee antaa tarvittaessa selvityksiä, joilla hän täsmentää vaatimuksensa perusteita. Virkamiehen antaman selvityspyynnön tulee olla riittävästi yksilöity, jotta siitä pystytään saamaan selville, mistä seikoista selvitystä pyydetään. Selvityksen antamiseen varataan riittävän pitkä aika, jota voidaan myös pidentää asianomaisen pyynnöstä, mikäli se katsotaan tarpeelliseksi. (Hallintolaki 2003, 31-33 §.)

Viranomaisen tulee varata mahdollisuus kuulla asianosaista ennen ratkaisun tekemistä. Tällöin asianosaisten voi kertoa oman mielipiteensä asian suhteen sekä tuoda esiin oman selityksensä niistä vaatimuksista ja selvityksistä, joilla voi olla vaikutusta päätökseen. Tietyissä tapauksissa kuulemista ei tarvitse suorittaa. Asianosaista ei tarvitse kuulla, mikäli vaatimusta ei käsitellä lainkaan, asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen osallistumista, asia koskee sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin, kuuleminen vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen, käsittelyn viivästymisestä aiheutuu haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle tai ympäristölle. Lisäksi kuulemista ei tarvita,

mikäli vaatimus ei koske ketään toista tai kuuleminen on jostakin muusta syystä tarpeeton. (Hallintolaki 2003, 34 §.)

Mäenpää (2004, 188) sanoo, että asian käsittelyn ensisijaisena tavoitteena on taata lainmukainen ja sisällöltään oikea ratkaisu. Tämän vuoksi on tärkeää, että ratkaisu perustuu riittävään ja mahdollisimman objektiiviseen informaatioon. Asian selvittämisen tarkoituksena on turvata oikeudenmukaisuuden tavoitetta, joka on mahdollista lisäämällä viranomaisen ja asianomaisen vuorovaikutusta. Asianosaisen kuuleminen puolestaan kuuluu hyvän hallinnon keskeisiin tekijöihin. Taustalla on yleinen oikeusperiaate, jonka mukaisesti viranomaisen on ennen päätöksentekoa kuultava asianosaista. Puhutaan ns. *audi alteram partem* –periaatteesta. Periaatteen tarkoituksena on parantaa asianosaisen oikeusturvaa sekä estää julkisen vallan yksipuolista käyttöä.

Päätöksenteko hallintoasiassa

Hallintolain 7 luku antaa vaatimukset hallintoasian ratkaisemisesta sekä asettaa perusedellytykset päätöksen muodolle, sisällölle sekä perusteluille. Lähtökohtaisesti hallintopäätös tulee antaa kirjallisesti. Tästä poiketen myös suullisen päätöksen antaminen on mahdollista, mikäli asian kiireellisyys niin vaatii. Suullisesti annettusta päätöksestä on kuitenkin annettava viipymättä myös kirjallinen päätös siihen sisältyvine oikaisu- tai valitusosoituksineen. (Hallintolaki 2003, 43 §.)

Päätöksen tulee hallintolain (2003) 44 §:n mukaisesti sisältää tieto siitä, mikä viranomainen päätöksen on tehnyt, mikä on päätöksen teon ajankohta ja tieto asianosaisista, joihin päätös kohdistuu. Päätöksestä on myös käytävä ilmi perustelut sekä yksilöity tieto asianosaisen oikeuksista tai velvollisuuksista tai miten asia muutoin on ratkaistu. Päätöksen tehneen viranomaisen on myös ilmoitettava päätöksessä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, johon asianosainen voi tarvittaessa ottaa yhteyttä ja saada lisätietoa päätöksestä.

Päätöksessä on aina siis esitettävä perustelut. Asianosaisen pitää saada tieto siitä, mitkä seikat ja selvitykset ovat olleet vaikuttamassa kyseiseen ratkaisuun sekä mitä säännöksiä ratkaisuun on sovellettu. Päätös voidaan jättää perustelematta vain hal-

lintolaissa erikseen mainituissa tilanteissa, joita ovat: 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää välitöntä ratkaisua, 2) kyse on kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamasta vaalista, 3) kyseessä on päätöksen antaminen vapaaehtoiseen koulutukseen osallistumisesta tai edun myöntämisestä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin, 4) kyse ei ole toista asianosaista koskevasta vaatimuksesta, ja päätökseen ei ole muilla oikeutta hakea muutosta tai 5) perusteluiden esittäminen on jostain muusta syystä ilmeiden tarpeetonta. (Hallintolaki 2003, 45 §.)

Perustellun päätöksen saaminen on perustuslakiin pohjautuva oikeus, jolla osaltaan turvataan hyvän hallinnon toteutumista. Mäenpään (2004, 247) mielestä perusteluiden avulla varmistetaan, että viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa siten kuin laki ja hallinnon oikeusperiaatteet vaativat. Näin myös voidaan vahvistaa kansalaisten luottamusta viranomaisten toiminnan asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen.

Perusteluiden lisäksi päätökseen tulee liittää valitusosoitus siinä tapauksessa, että päätökseen on mahdollista hakea muutosta valittamalla. Valitusosoituksesta on selvittävä, mille viranomaiselle valitus tehdään, mikä on se viranomainen, jolle kirjelmä toimitetaan sekä tieto valitusajan pituudesta ja laskentatavasta. Viranomaisen velvollisuus on myös kertoa, mitä valituskirjelmän tulee sisältää sekä mitä liitteitä valitukseen tulee liittää. (Hallintolaki 2003, 47 §.)

Virheellisen päätöksen korjaaminen

Viranomaispäätösten tekoon sisältyy aina mahdollisuus inhimilliseen virheeseen. Kyse on ihmisten tekemistä päätöksistä ja lakien ja säännösten noudattaminen ei aina ole helppoa viranomaisellekaan, joka on voinut ymmärtää lain soveltamisen virheellisesti tai mahdollisesti saanut virheelliset soveltamisohjeet.

Mikäli käy ilmi, että päätös on tehty selvästi perustuen virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen, on viranomaisella mahdollisuus poistaa virheellisesti tehty päätös ja antaa asiasta uusi ratkaisu. Samoin myös silloin, jos kyse on ollut virheellisestä lain soveltamisesta tai päätöksentekovaiheessa on tapahtunut menettelyvirhe. Päätös voidaan aina korjata asianosaisen eduksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Suostumusta

ei edellytetä kuitenkaan silloin, jos kyseessä on selvästi virheellinen päätös ja asianosainen on itse aiheuttanut sen omalla menettelyllään. (Hallintolaki 2003, 50 §.)

5.3 Hallintopäätöksen tiedoksianto

Hallintopäätöksen tiedoksiannolla tarkoitetaan niitä menettelytapoja, joilla ratkaisun tehnyt viranomainen antaa päätöksestä tiedon niille tahoille, joiden asemaan ratkaisulla on vaikutusta tai jotka muutoin olisivat oikeutettuja valittamaan päätöksestä tai hakemaan siihen muutosta. Mäenpää (2004, 260) tekee eron hallintopäätöksen tiedoksiannolle ja hallintopäätöksestä tiedottamiselle. Hallintopäätöksestä tiedottamisessa on kyse siitä, että viranomainen tiedottaa yleisesti sellaisista tekemistään päätöksistä tai vireilläolevien asioiden käsittelystä, jotka saattavat olla yleisesti kiinnostavia. Tällaiseen tiedottamiseen kohdentuvat säännökset tulevat julkisuuslain sekä kuntalain määräyksistä.

Husa ja Pohjolainen (2008, 251) muistuttavat julkisuusperiaatteen noudattamisen merkityksestä hyvän hallinnon takeena. Vaikka osa asioista on sellaisia, ettei niitä ihmisten yksityisyyden suojan vuoksi voi julkistaa, tulee julkisuuden kuitenkin olla julkisen vallankäytön perusperiaate. Salassapito tai julkisuuden rajoittaminen tulevat kyseeseen vain poikkeustapauksissa.

Tiedoksiantovelvollisuus

Viranomaisen on annettava välittömästi päätös tiedoksi sekä asianosaiselle sekä jokaiselle muulle, joka voi hakea päätökseen oikaisua tai muutosta valittamalla. Tämän lisäksi tiedoksi tulee antaa myös sellainen päätös, johon kohdentuu muutoksenhaku-kielto, eli päätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla. (Hallintolaki 2003, 54 §.)

Mäenpää (2004, 260-261) korostaa tiedoksiantovelvollisuuden oikeudellista merkitystä. Päätöksen tiedoksianto on edellytys päätöksen toteuttamiselle käytännössä. Samoin päätöksen oikeusvaikutukset lähtevät tiedoksiannosta. Mikäli tiedoksiantovelvollisuutta ei ole noudatettu, ei päätöksellä ole oikeusvaikutusta päätöksen kohteena olevaan tahoon nähden. Kolmas tiedoksiantoon liittyvä seikka liittyy oikeustur-

vamenettelyyn. Oikaisu- ja muutoksenhaku-aika alkaa kulua vasta päätöksen tiedoksisamisesta. Näin ollen päätös ei tule koskaan lainvoimaiseksi, mikäli sitä ei ole asianmukaisesti annettu tiedoksi.

Tiedoksiantotavat

Tiedoksiantotapoja ovat tavallinen tiedoksianto, todisteellinen tiedoksianto tai yleistiedoksianto. Tavallinen tiedoksianto on yleisin käytettävä muoto ja sillä tarkoitetaan päätöksen antamista postitse kirjeellä tiedoksi vastaanottajalle. Tällöin yksityisen vastaanottajan katsotaan saaneen asian tiedoksi seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämistä, jos vastaanottaja ei voi muuta osoittaa. Viranomaisen tietoon asian katsotaan kuitenkin tulleen kirjeen saapumispäivänä. (Hallintolaki 2003, 51 ja 59 §.)

Todisteellisessä tiedoksiannossa on kyse nimensä mukaisesti siitä, että tieto päätöksestä toimitetaan vastaanottajalle siten, että siitä jää asiakirja todisteeksi. Todiste voi olla postin saantitodistus tai muu kirjallinen todistus asiakirjojen luovuttamisesta vastaanottajalle tai tämän edustajalle. Viranomainen voi käyttää tiedoksiantoon myös haastetiedoksiantoa, jolloin asiakirjat toimittaa vastaanottajalle valtion tai kunnan palveluksessa oleva virkamies tai viranhaltija, jolle on eri määräyksellä annettu oikeus toimittaa haastetiedoksiantoja. Todisteellista tiedoksiantoa käytetään vain siinä tapauksessa, että se on erityisistä syistä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. (Hallintolaki 2003, 60 §.)

Sijaistiedoksiantoa voidaan käyttää, jos todisteellisen tiedoksiannon vastaanottajaa tai tämän edustajaa ei tavoiteta. Tällöin asiakirja voidaan luovuttaa suostumusta vastaan suljettuna kirjeenä vastaanottajan kanssa samassa taloudessa asuvalle viisitoista vuotta täyttäneelle henkilölle tai esimerkiksi vastaanottajan työnantajalle. (Hallintolaki 2003, 61 §.)

Yleistiedoksiannolla tarkoitetaan sitä, että asiakirja on yleisesti nähtävänä kohtuullisen määräajan viranomaisessa. Yleistiedoksiannon edellytys on lisäksi, että asiakirjan nähtäville asettamisesta ilmoitetaan virallisessa lehdessä sekä viranomaisen ilmoitustaululla tai siinä sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan arvella parhaiten saavan tiedon. (Hallintolaki 2003, 62 §.)

6 SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN JÄRJESTÄMINEN SASTAMALAN KOULUTUSKUNTAYHTYMÄSSÄ

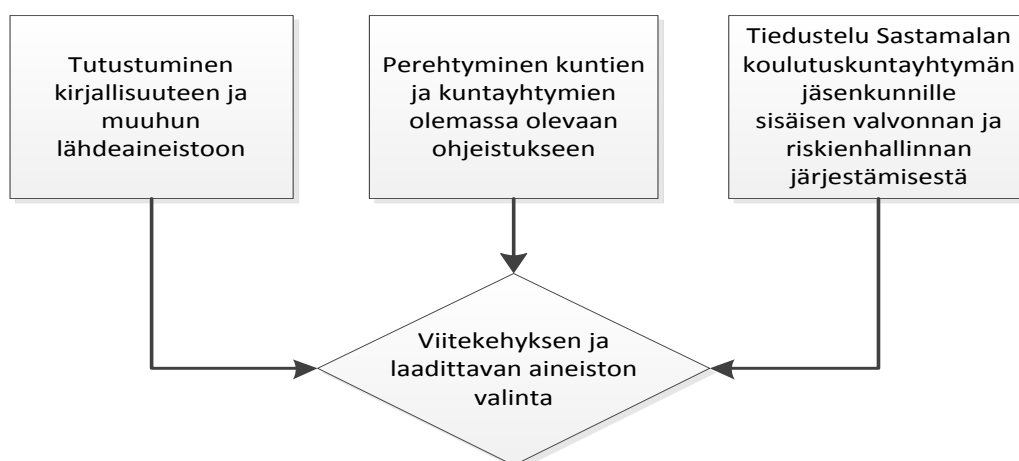
Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen Sastamalan koulutuskuntayhtymässä siten, että hallitus pystyisi täyttämään kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeessaan määrittelemän selvitysvelvollisuutensa, käynnistyi vuonna 2009. Tällöin Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallitus nimesi työryhmän, jonka oli tarkoitus valmistella kuntayhtymälle sisäisen valvonnan ohjeistusta. Työryhmän toimintaa ei kuitenkaan käynnistetty tuolloin, koska vuoden 2010 alusta kuntayhtymään fuusioitui Mäntän seudun ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä. Fuusion myötä koulutuskuntayhtymän organisaatorakenne ja toimintaa ohjaavat säännöt jouduttiin muuttamaan vastaamaan laajentuneen organisaation tarpeita. Sisäisen valvonnan ohjeistuksen rakentaminen muutosvaiheessa olisi ollut ennenaikaista ja lopputulos ei välttämättä olisi ollut sitä, mitä toivottiin.

Työryhmän jäsenten määrää laajennettiin valitsemalla mukaan myös entisen Mäntän seudun ammatillisen koulutuksen kuntayhtymän henkilöstön edustajia. Loppuvuodesta 2009 osa työryhmän jäsenistä osallistui Auditor-yhtiöiden järjestämään koulutukseen, jonka aiheena olivat hallituksen selonteot sisäisestä valvonnasta ja konsernivalvonnasta. Koulutuksen luennoitsijana toimi Auditor Kehittämispalveluiden tarkastuspäällikkö Markus Kiviaho, jonka työstämä materiaali ja opastus ovat olleet suureksi avuksi opinnäytetyön tekemisessä.

Koulutus herätti huomaamaan, että sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja niihin olennaisesti liittyvän hyvän johtamis- ja hallintotavan ohjeistaminen ja käytäntöön vieminen ovat paljon suurempi haaste kuin mitä alkuun oli ajateltu. Aihealue soveltui mainiosti ylemmän korkeakoulututkinnon opinnäytetyön aiheeksi, ja näin suunnittelutyötä lähdettiin toteuttamaan siltä pohjalta.

6.1 Toteutus

Opinnäytetyön toteutus käynnistyi perehtymällä riskienhallintaa, sisäistä valvontaa ja hyvää hallintotapaa käsittelevään kirjallisuuteen ja muuhun lähdeaineistoon. Lisäksi tutkittiin, miten muissa kunnissa ja kuntayhtymissä oli lähdetty hoitamaan sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja hyvän hallintotavan ohjeistamista organisaatiossa. Apuna käytettiin Kotkan kaupungin, Seinäjoen kaupungin, Oulun kaupungin ja Espoon kaupungin verkkosivuilta löytyvää sisäisen valvonnan ohjeistoa sekä tutustuttiin Valkeakosken seudun koulutuskuntayhtymän ja Oulun seudun koulutuskuntayhtymän riskienhallinnan nykytilaan. Lisäksi tiedusteltiin Sastamalan koulutuskuntayhtymän omistajakuntien (Sastamalan kaupunki, Ruoveden kunta, Mänttä-Vilppulan kaupunki, Keuruun kaupunki, Multian kunta, Juupajoen kunta, Nokian kaupunki, Kiikoisten kunta, Huittisten kaupunki ja Punkalaitumen kunta) johtavilta viranhaltijoilta, miten sisäinen valvonta, riskienhallinta ja hyvä hallintotapa on järjestetty ja ohjeistettu heidän organisaatioissaan. Kysely toteutettiin sähköposti- ja puhelinkeskustelujen avulla. Kyselyjen tuloksia ei purettu auki, eikä niitä ollut tarkoituskaan analysoida opinnäytetyössä, vaan ne toteutettiin teoriaosuuden sekä laadittavan ohjeistuksen tueksi.



KUVIO 8. Toteutuksen lähtökohdat

Opinnäytetyön tuloksena laadittujen järjestelmien ja asiakirjojen malleiksi valittiin COSO IC -viitekehys, INTOSAI-standardi sekä COSO ERM -viitekehys, koska nämä mallit ovat kansainvälisiä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan malleja, joiden pohjalta myös Suomessa yritykset ovat alkaneet ohjeistaa omia toimintojaan. Lisäksi Suomen valtio ja suuremmat kunnat käyttävät näitä malleja oman sisäisen valvontansa ja riskienhallintansa järjestämisen perustana.

6.2 Sisäinen valvonta ja hyvä johtamis- ja hallintotapa

Sisäisen valvonnan malleina käytettiin soveltuvin osin COSO IC- ja COSO ERM -malleja sekä INTOSAI-standardia. Esimerkkiä haettiin myös valtionhallinnon puolelta perehtyen Valtionvarainministeriön alaisen valtiovarain controller -toiminnon vuonna 2005 valtion virastoille antamaan suositukseen Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Suositus (2005, 3) pohjautuu COSO ERM -malliin, mutta sen rinnalla tai sen sijasta virastojen on mahdollista käyttää muitakin yleisesti hyväksyttyjä viitekehyskiä tai työkaluja, kuten Euroopan laatupalkintomalli EFQM, CAF-itsearviointimallia, ISO-laatustandardia tai BSC-mallia edellyttäen, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on huomioitu riittävän laajasti.

Sastamalan koulutuskuntayhtymän strategiatyö perustuu tasapainoisen onnistumisen Balanced Scorecardin (BSC) malliin. Sisäisen valvonnan ja hyvän hallintotavan onnistumisen tueksi laadittiin ohje Sastamalan koulutuskuntayhtymän sisäinen valvonta ja hyvä johtamis- ja hallintotapa. Ohjeen perustana hyödynnettiin muiden kuntien ja kuntayhtymien vastaavia ohjeistuksia. Yhtymähallituksen ja -valtuuston hyväksyttäväksi menevä ohje määrittelee Sastamalan koulutuskuntayhtymässä noudatettavan johtamis- ja hallintojärjestelmän rakenteen ja vastuut sekä miten valvontajärjestelmä kuntayhtymässä toimii ja mitä se sisältää. Ohjeen neljännessä luvussa tehdään lyhyesti selkoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteista ja osatekijöistä, ja viidennessä luvussa määritellään sisäisen valvonnan kohteet ja menettelytavat ottaen huomioon myös riskienhallinnan näkökulma. Kohteet ja menettelytavat koostuvat kuudesta osa-alueesta, joita ovat päätöksentekoprosessi, henkilöstöasiat,

talous- ja strategiaprosessi, kirjanpito ja maksuliikenne, omaisuuden hallinnointi sekä muut asiat.

6.3 Riskienhallinta

Riskienhallinnan pohjaksi laadittiin yhtymähallituksen ja -valtuuston hyväksyttäväksi menevä asiakirja Sastamalan koulutuskuntayhtymän riskienhallintapolitiikka. Asiakirjan perustana hyödynnettiin muiden kuntien ja kuntayhtymien vastaavia asiakirjoja. Riskienhallintapolitiikkaa täydentämään laaditaan myöhemmin toimenpideohjelma, jolla riskienhallinta viedään käytäntöön. Riskienhallintapolitiikassa selvennetään, mihin riskienhallinnalla pyritään ja mitkä ovat sen tavoitteet kuntayhtymässä. Riskienhallinnan päämääränä on tukea koulutuskuntayhtymää sen perustehtävän suorittamisessa ja turvata tavoitteiden saavuttaminen kattaen kaikki kuntayhtymän toimintaan liittyvät riskit ja ongelma-alueet. Samoin sen tehtävänä on turvata opiskelijoita, henkilöstöä, luottamushenkilöstöä, ulkopuolisia asiakkaita ja kuntayhtymän omaisuutta niitä uhkaavilta riskeiltä. Riskienhallinta perustuu kuntayhtymästrategiaan, tavoitteisiin sekä näistä johdettuihin kriittisiin menestystekijöihin.

Ohjeen toisessa kappaleessa määritellään riskienhallintapolitiikan soveltamisala sekä mitä se sisältää. Ensisijaisen tärkeää on, että riskienhallintapolitiikka saadaan viedyksi osaksi kuntayhtymän tulosalueiden ja tulosityksiköiden normaalia toimintaa ja käytäntöjä ja koko henkilöstö ymmärtää, että vaikka johto ja esimiehet vastaavat riskienhallintapolitiikan käytäntöön viemisestä, on jokainen kuitenkin vastuussa riskienhallinnan toteuttamisesta. Riskienhallintapolitiikan käytäntöön viemiseksi laaditaan talous- ja suunnittelukaudella erillinen toimenpideohjelma, joka määrittelee tulosalueilla ja -yksiköissä suoritettavat toimenpiteet, aikataulut ja vastuut.

Riskienhallintapolitiikan kolmannessa luvussa selvennetään riskienhallintaan liittyviä käsitteitä riski ja riskienhallinta. Riskillä tarkoitetaan Sastamalan koulutuskuntayhtymässä kaikkea sellaisen tapahtuman mahdollisuutta, joka aiheuttaa tai josta seuraa taloudellisia menetyksiä tai henkilövahinkoja. Toisaalta riski voi olla myös menetetty mahdollisuus, jolloin jotakin sellaista jää tapahtumatta, joka olisi ollut kuntayhtymän

edun mukaista. Kokonaisvaltainen riskienhallinta on oleellinen osa kuntayhtymän toimintaa ja johtamista. Tämä edellyttää tietoista, suunnitelmallista ja jatkuvaa työtä kaikilla organisaatiotasoilla ja kaikissa toiminnoissa uhkaavien riskien tunnistamiseksi, arvioimiseksi ja hallitsemiseksi tai toimintaympäristön muutoksista juontuvien mahdollisuuksien ja vahvuuksien hyödyntämistä.

Neljännessä luvussa käydään läpi riskienhallinnan organisointi ja vastuut yhtymävaltuustosta aina yksittäiseen työntekijään/viranhaltijaan. Yhtymävaltuusto hyväksyy riskienhallinnan perustana toimivan riskienhallintapolitiikan, joka päivitetään tarvittaessa tai valtuustokausittain. Yhtymähallituksen tehtävänä on valmistella yhtymävaltuuston hyväksyttäväksi menevä riskienhallintapolitiikka sekä ohjata ja valvoa sen toimeenpanoa ja riittävyyttä. Yhtymähallituksen tulee ottaa myös toiminnan suunnittelussa, päätöksenteossa ja seurannassa riskinäkökulma huomioon sekä antaa tilinpäätöksen toimintakertomuksessa selvitys siitä, miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta on järjestetty. Yhtymähallitus määrittelee esimerkiksi tilinpäätöksen laadintaohjeistuksen liitteeksi ohjeet siitä, miten selonteon perustaksi tulevat tiedot kuntayhtymässä kerätään.

Kuntayhtymäjohtaja/rehtori vastaa asemansa perusteella kuntayhtymän ylimpänä johtavana viranhaltijana riskienhallintaprosessin toimeenpanosta ja riskienhallintapolitiikan toteuttamisesta raportoiden kuntayhtymähallitukselle. Talous- ja hallintojohtaja puolestaan vastaa oman tulosalueensa eli tukipalvelutoimintojen riskienhallinnan toteuttamisesta huolehtien samalla vahinkoriskien hallinnasta vakuutusten avulla sekä rahoitusriskien hallinnasta.

Riskienhallinnan johtoryhmänä toimii koulutuskuntayhtymän johtoryhmä täydennettynä työsuojelu-/turvallisuuspäälliköllä. Riskienhallinnan johtoryhmän tehtävänä on varmistaa, että kuntayhtymän strategiset, taloudelliset, operatiiviset ja vahinkoriskit on tunnistettu ja arvioitu ja hallintakeinoista päätetty. Tehtäviin kuuluvat myös riskien arvioimisen toimintamallien ja hallinnan kehittäminen sekä yleisen riskienhallinnan tuntemuksen edistäminen ja henkilöstön riskienhallintakoulutuksen koordinointi.

Johtavat viranhaltijat ja esimiehet vastaavat omien tulosalueidensa ja -yksiköidensä riskien tunnistamisesta ja arvioinnista riskienhallintapolitiikan ja annettujen ohjeiden mukaisesti. Riskienhallinta on kuitenkin koko henkilöstön asia, ja se on osa päivittäistä toimintaa ja työtehtäviä. Henkilöstön tulee toiminnallaan edistää tavoitteiden saavuttamista, turvata kuntayhtymän omaisuutta sekä ylläpitää ja kehittää työtehtäviensä suorittamiseksi vaadittavaa osaamista. Henkilöstölle tulee järjestää säännöllisesti koulutusta sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, jotta riskienhallinnan toimivuus turvataan. Havaituista riskeistä ja mahdollisista kehittämistoimenpiteistä on jokaisella velvollisuus raportoida esimiehelleen.

Viidennessä luvussa määritellään, minkälainen on Sastamalan koulutuskuntayhtymässä käytettävä riskien luokittelu. Riskit luokitellaan neljään pääryhmään, joita ovat strategiset, taloudelliset, operatiiviset ja vahinkoriskit. Strategisia riskejä ovat esimerkiksi toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista seuraavat riskit, kuten ikäluokkien tai työelämän tarpeiden nopea muutos ja niiden vaikutus kuntayhtymän toimintaan. Operatiivisia riskejä voivat olla johtamiseen ja muihin toimintoihin, henkilöstöön, opiskelijoihin ja asiakkaisiin liittyvät riskit, tieto- ja tiedonkulun riskit sekä toimintatapoihin ja toiminnan lainmukaisuuteen liittyvät riskit. Taloudelliset riskit puolestaan liittyvät kuntayhtymän talouteen, kuten korko- ja investointiriskit tai rahoituksen perusteissa tapahtuvien muutosten aiheuttamat riskit. Vahinkoriskejä ovat esimerkiksi omaisuuteen, asiakas- ja henkilöturvallisuuteen ja opiskelijoihin kohdistuvat riskit.

Riskienhallintapolitiikan kuudennessa luvussa käydään läpi riskienhallintaprosessi, johon kuuluvat riskien tunnistaminen, riskien arviointi sekä riskien hallintatoimenpiteet. Riskien tunnistamista hoidetaan osana kuntayhtymän päivittäistä johtamista ja toimintaa sekä suorittamalla erillisiä riskikartoituksia. Tunnistetut riskit priorisoidaan ja jaetaan merkityksettömiin, vähäisiin, kohtalaisiin ja merkittäviin riskeihin. Riskit pyritään arvioimaan kokonaisvaltaisesti kuntayhtymässä ja tulosalueilla vähintään toiminta- ja taloussuunnittelukausittain, joiden pituus on kolme vuotta. Riskienhallintapolitiikka määrittelee lisäksi suhtautumisesta riskeihin, mitkä ovat sellaisia riskejä, joita ei missään olosuhteissa voida hyväksyä. Näitä ovat lainsäädännön vastaiset tai

muutoin eettisesti kyseenalaiset toimintatavat, henkilöstön, opiskelijoiden, asiakkaiden tai muiden sidosryhmien vakavan loukkaantumisen tai menehtymisen riski, tiloihin, koneisiin ja laitteisiin liittyvät vakavat turvallisuus- tai vahinkoriskit, terveyteen laajasti vaikuttavat riskit sekä päällekkäisyys-, väkivalta- tai muihin vaaratilanteisiin liittyvät riskit.

Riskienhallintapolitiikan seitsemännessä luvussa kuvataan, miten riskienhallinnan toteutumista seurataan sekä miten ja milloin raportointi hoidetaan. Yhtymähallituksen tehtävänä on seurata ja arvioida riskienhallinnan toimivuutta ja tehokkuutta. Riskienhallintaa raportoidaan kuntayhtymän kaikilla organisaatiotasolla, ja tulosalueilta saatava tieto käsitellään kuntayhtymäjohtajan/rehtorin esittelystä yhtymähallituksessa. Näin varmistetaan, että hallitus saa riittävästi tietoa, jotta se pystyy täyttämään kirjanpitolausakunnan kuntajaoston määrittelemän velvollisuuden antaa selonteko tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisesta kuntayhtymässä.

Kahdeksannessa luvussa selvennetään riskienhallinnan yhteistyön merkitystä sekä määritellään, ketkä ovat riskienhallinnan yhteyshenkilöitä kuntayhtymässä. Riskienhallinnan onnistuminen edellyttää yhteistyötä sekä organisaation sisällä että ulospäin muihin yhteistyötahoihin, kuten pelastuslaitokseen, työterveyshuoltoon tai tilintarkastajaan. Riskienhallinnan yhteyshenkilöinä toimivat riskienhallinnan johtoryhmän jäsenet.

6.4 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko

Opinnäytetyön yhteydessä luotiin Sastamalan koulutuskuntayhtymän käyttöön arviointikehikko, jolla on tarkoitus seurata ja arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan onnistumista kuntayhtymässä. Kehikko on laadittu Audiator Kehittämispalveluiden tarkastuspäällikkö Markus Kiviahon luentomateriaalia sekä Valtiovarain Controller -toiminnon valtion virastoille antamaa suositusta mukaillen.

Arviointikehikko jakaantuu COSO IC- ja COSO ERM -malleja soveltaen osa-alueisiin, joita ovat sisäinen toimintaympäristö, tavoitteiden asettaminen, riskienhallinta (tun-

nistaminen, arviointi, vastaaminen), tieto ja viestintä sekä seuranta. Jokaisen osa-alueen alussa on lyhyt selvitys siitä, mitä sillä tarkoitetaan ja mitä se sisältää. Osa-alueet koostuvat joukosta kysymyksiä, joiden rinnalla on viitteenä tieto siitä, mikä laki, määräys, ohje, työryhmä, toiminto tms. sääntelee kyseessä olevaa asiaa. Jokainen kysymys arvioidaan asteikolla 1 - 6, jossa 1=täysin eri mieltä, 2=lähes täysin eri mieltä, 3=jonkin verran eri mieltä, 4=jonkin verran samaa mieltä, 5=lähes samaa mieltä ja 6=täysin samaa mieltä.

Ensimmäisen osa-alueen muodostaa sisäinen toimintaympäristö. Sisäisen toimintaympäristön kysymykset on kerätty neljän alaotsikon alle, joita ovat 1) hyvä hallintotapa ja arvot, 2) organisaatorakenne, tehtävien, vastuiden ja toimivallan jakaminen, 3) tietoisuus sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta sekä 4) henkilöstöhallinnon menettelytavat, käytännöt sekä henkilöstön pätevyys. Kysymyksiä on kaikkiaan 16, ja osa-alueen lopussa on lisätietojen antamiseksi varattu kenttä.

Toinen osa-alue koskee tavoitteiden asettamista. Alaotsikoita on kolme, ja ne ovat 1) päämäärä ja tehtävät, 2) strategiset tavoitteet sekä 3) toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Tämä osa-alue koostuu 17 kysymyksestä, ja samoin kuin sisäisen toimintaympäristönkin lopussa, on myös täällä lopussa lisätietoja-kenttä, jolla voidaan antaa vapaita kommentteja kyselyn suorittajalle.

Kolmas osa-alue käsittelee riskienhallintaa sisältäen riskien tunnistamisen, riskien arvioinnin ja riskeihin vastaamisen. Osa-alueen sisällä on jälleen alaotsikoilla eriteltyjä aihealueita, joita on neljä, ja ne ovat 1) riskienhallintapolitiikka, vastuut ja tehtävät, 2) kokonaisvaltaisuus, 3) käytäntöön vieminen sekä 4) riskien ja mahdollisuuksien arviointi ja hallinta. Riskienhallinta on laajin osa-alueista ja kysymyksiä on peräti 26, ja näistä osa jakaantuu vielä useampaan lisäkysymykseen. Kysymyssarjan lopussa on jälleen mahdollisuus antaa lisätietoja.

Neljännessä osa-alueessa keskitytään tietoon ja viestintään, millä pyritään selvittämään, miten toimivaa kuntayhtymän tiedon tuottaminen ja viestintä organisaation sisällä on. Tämän osa-alueen kysymyksiä on vain kolme, joiden on kuitenkin ajateltu

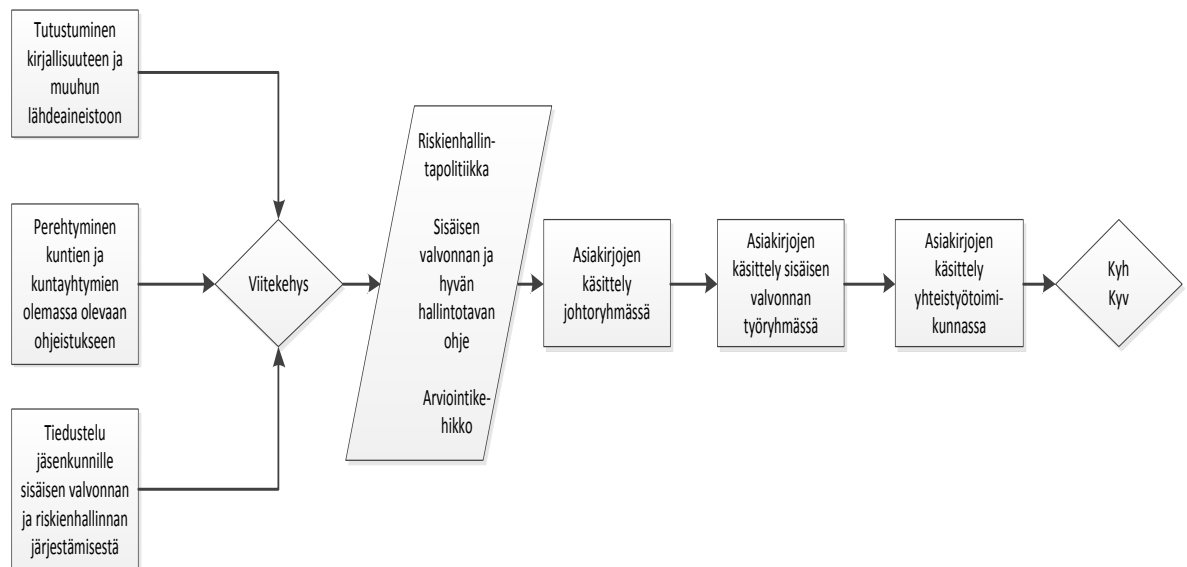
olevan riittävän valottavia, jotta tulosten perusteella voidaan osa-alueen toimivuutta arvioida. Lisätietoja-kentässä vapaaluontoiset kommentit ovat mahdollisia.

Viimeinen osa-alue käsittelee seurantaan, jolla toteutetaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuuden arviointia ja kehittämistä. Kysymyksiä on neljä ja niillä kartoitetaan sitä, miten johto seuraa tavoitteiden saavuttamista ja reagoi poikkeamiin. Lisäksi tutkitaan, miten tulosalueilla ja -yksiköissä on suoritettu toiminnan itsearviointeja sekä miten kuntayhtymän sisäinen tarkastus toimii. Myös tämän osa-alueen lopussa voidaan antaa kommentteja lisätietoja-kentässä.

Kaikki esimiehet vastaavat kysymyssarjan kysymyksiin vuoden alussa tilinpäätösaikataulun puitteissa ja saatujen vastausten perusteella voidaan päätellä, mitkä asiat ovat kunnossa ja mitkä asiat ovat sellaisia, että niiden parantamiseen pitää jatkossa panostaa. Tuloksia voidaan käyttää osaltaan hyväksi hallituksen selontekoa laadittaessa.

6.5 Jatkotoimet

Sisäisen valvonnan ja hyvän johtamis- ja hallintotavan ohje, riskienhallintapolitiikka sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko ovat olleet Sastamalan koulutuskuntayhtymän johtoryhmän käsittelyssä 31.1.2011 sekä sisäisen valvonnan ohjeistusta valmistelemaan nimitetyn työryhmän käsittelyssä 5.4.2011. Tämän jälkeen ohjeistuksia käsitellään vielä yhteistyötoimikunnan kokouksessa ja viimeistellyt versiot viedään lopuksi yhtymähallituksen ja yhtymävaltuuston hyväksyttäväksi.



KUVIO 9. Toteutuksen vaiheet

Sastamalan koulutuskuntayhtymän hallintosäätöä ja organisaatiota on kuitenkin tarkoitus tämän vuoden puolella vielä muuttaa ja siksi nämä syntyneet asiakirjat vietään vasta sen jälkeen yhtymähallituksen ja -valtuuston käsittelyyn, kun uusi hallintosäätö on syntynyt ja organisaatorakenne vahvistettu. Tällöin selviää, pitääkö ohjeistusta vielä joiltakin osin muuttaa.

Hietalahti (2011) kokee ongelmalliseksi riskienhallinnan, sisäisen valvonnan ja hyvän hallintotavan ohjeistamisessa ja käytäntöön viemisessä kunnan eri sektoreilla juuri yhtenäisten ohjeiden ja lomakkeiden laatimisen vaikeuden. Tulee kuitenkin muistaa, että sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa ei hoideta pelkkien ohjeistuksien avulla. Ohjeistukset määrittelevät suunnan ja lähtökohdat, mutta käytännön toteutus ratkaisee, miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta saadaan toimimaan. Rautava (2011) sanookin, että pelkällä ohjeistamisella ei huomata kaikkia riskejä ja mahdollisuuksia, jolloin riittävät riskianalyysit saattavat joskus jäädä tekemättä.

Sisäisen valvonnan ja hyvän johtamis- ja hallintotavan sekä riskienhallinnan omaksuminen osaksi koko henkilöstön jokapäiväistä toimintaa edellyttää koulutuksen järjestämistä henkilöstölle. Sastamalan kaupungin suunnittelujohtaja Elina Alajoki (2011)

pitää sisäisen valvonnan ohjeen päivittämisen ohella tärkeimpänä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiskohteena koulutuksen järjestämistä säännöllisesti vuosittein. Koulutuskuntayhtymässä koulutuksia on suunniteltu järjestettäväksi alustavasti Sastamalan koulutuskuntayhtymän oppisopimus- ja aikuiskoulutusosaston toimesta siten, että osa koulutuksista voitaisiin järjestää Sastamalassa ja osa Mäntän seudun koulutuskeskuksella. Lisäksi henkilöstölle on suunniteltu pidettäväksi syksyllä informaatiotilaisuuksia liittyen sisäisen valvonnan ja hyvän johtamis- ja hallintotavan ohjeeseen sekä riskienhallintapolitiikka-asiakirjaan.

Riskienhallinnan osalta suunnitellaan riskienhallintapolitiikkaan perustuen toimenpideohjelma, jonka tehtävänä on viedä riskienhallintapolitiikka osaksi toimintoja ja jossa alustavasti määritellään tulosalueilla ja tulosityksiköissä suoritettavat toimenpiteet, aikataulut ja vastuut.

7 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Opinnäytetyön lähtökohtana oli tarve rakentaa Sastamalan koulutuskuntayhtymälle pohja systemaattiselle sisäisen valvonnan, hyvän hallintotavan ja riskienhallinnan järjestämiselle. Kyseisen järjestelmän tuli olla sellainen, että kuntayhtymähallitus pystyy täyttämään velvollisuutensa antaa vaadittu selonteko tilinpäätöksen toimintakertomuksen yhteydessä.

7.1 Tutkimustulokset ja saavutettu hyöty

Tutkimusongelmaa lähestyttiin perehtymällä sisäistä valvontaa, hyvää hallintotapaa ja riskienhallintaa koskevaan kirjallisuuteen. Teoriaosa käsitteli sisäistä valvontaa, riskienhallintaa, hyvää hallintotapaa sekä näiden järjestämiseksi luotuja kansainvälisiä viitekehyksiä COSO IC- ja COSO ERM -malleja sekä INTOSAI-standardia. Kirjallisuustutkimuksen lisäksi perehdyttiin muiden kuntien ja kuntayhtymien ohjeistuksiin,

jotka koskevat sisäistä valvontaa, hyvää hallintotapaa ja riskienhallintaa sekä tiedusteltiin kuntayhtymän omistajakunnilta, miten heidän organisaatiossaan on toimittu kyseisiin aihealueisiin liittyvien järjestelmien rakentamisen suhteen.

Tutkimuskysymyksiin on löydettävissä edellä mainittujen tutkimusten sekä selvitysten perusteella seuraavaksi esitetyt vastaukset.

1. Miten riskienhallintaa ja sisäistä valvontaa tulisi toteuttaa kuntayhtymässä unohtamatta hyvää hallintotapaa?

COSO IC ja COSO ERM sekä INTOSAI -standardeihin pohjautuen organisaation riskienhallinta ja sisäinen valvonta tulee saattaa osaksi organisaation kaikkia tasoja. Pyrkimyksenä tulee olla määriteltyjen tavoitteiden saavuttamisen turvaaminen kohtuullisella varmuudella. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen pääasiallinen vastuu on yrityksen johdolla ja esimiehillä, mutta jokainen henkilöstön jäsen on omalta osaltaan vastuullinen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuudesta. Jotta henkilöstö ymmärtää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tärkeyden, on riittävän koulutuksen järjestämisestä huolehdittava.

COSO IC ja COSO ERM määrittelevät sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle osat alueet (sisäinen ympäristö, tavoitteen asettelu, tapahtumien tunnistaminen, riskien arviointi, riskeihin vastaaminen, valvontatoimenpiteet, tieto ja viestintä, seuranta), joihin liittyvät tekijät on otettava huomioon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisessä.

Julkisen organisaation tehtävänä on taata siellä asioiville tasapuolinen ja oikeudenmukainen palvelu siten kuin perustuslaki ja hallintolaki edellyttävät. Toiminnan tulee olla senlaatuista, että sillä turvataan hallintolain määrittelemät hyvän hallinnon oikeusperiaatteet, joita ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiivisuusperiaate, suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuojaperiaate.

2. Millaisia käytännön ohjeita tulisi luoda ja ottaa käyttöön riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan käytäntöön viemiseksi kuntayhtymässä?

Koulutuskuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttää yhtymävaltuusto. Tässä roolissa valtuuston pitää päättää perusteista, joiden mukaisesti sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa kuntayhtymässä toteutetaan. Yhtymähallituksen tehtävänä on käytännössä valvoa, että näitä päätöksiä noudatetaan. Kuntayhtymän hallintosääntö määrittelee organisaation johtavien viranhaltijoiden vastuut, velvollisuudet ja antaa rajat päätösvalan käyttämiselle. Hallintosäännön lisäksi tulee olla ohjeistoja, joissa määritellään yksityiskohtaisemmin, miten toiminnan eri osa-alueilla sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa hoidetaan, kenen toimesta ja miten näiden toteutumista seurataan.

Opinnäytetyössä laadittiin yhtymävaltuuston ja -hallituksen vahvistettavaksi COSO IC -malliin perustuva sisäisen valvonnan ja hyvän johtamis- ja hallintotavan ohjeistus. Riskienhallinnan osalta laadittiin samoin yhtymävaltuuston ja -hallituksen hyväksyttäväksi COSO ERM -malliin perustuva riskienhallintapolitiikka-asiakirja, jonka pohjalta laaditaan toimenpideohjelma riskienhallinnan viemiseksi käytäntöön.

Niiden lisäksi laadittiin opinnäytetyön ulkopuolella yhtymävaltuuston ja -hallituksen vahvistettaviksi sijoitustoiminnan perusteet -asiakirja sekä talousarvion täytäntöönpano-ohjeet vuodelle 2011.

3. Miten riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan käytänteiden toimivuutta seurataan ja kehitetään?

Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan käytänteiden toimivuutta tullaan seuraamaan käyttämällä hyväksi laadittua sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikkoa. Kehikko koostuu joukosta kysymyksiä, joiden tueksi on annettu viitetieto siitä, mistä kyseessä olevaan asiaan löytyy tietoa tai missä asiakirjassa, työryhmässä tms. tätä asiaa käsitellään. Arviointikehikon kysymyksiin vastaavat koulutuskuntayhtymän esimiehet tilinpäätöksen yhteydessä, ja vastausten perusteella pystytään selvittämään ne ongelmakohdat, jotka vaativat kehittämistä.

Opinnäytetyön toteuttamiseen liittyvien eri vaiheiden avulla lisättiin paitsi tekijän myös kuntayhtymän ylimmistä johtavista viranhaltijoista koostuvan johtoryhmän tietopohjaa siitä, mistä kaikesta sisäisessä valvonnassa, kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa ja hyvässä johtamis- ja hallintotavassa on kysymys. Yhteisen pohdinnan tuloksena laadittujen asiakirjojen pohjalta luotiin perusta, jolle voidaan lähteä rakentamaan käytännön toimintatapoja sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja hyvän johtamis- ja hallintotavan järjestämiseksi kuntayhtymään. Nyt luotua tietoperustaa voidaan käyttää hyväksi muun ohjeistuksen luomisessa. Jo opinnäytetyön toteutusprosessin yhteydessä laadittiin päivitetty talousarvion täytäntöönpano-ohje vuodelle 2011 sekä valtuuston hyväksyttäväksi sijoitustoiminnan periaatteet -asiakirja.

7.2 Tutkimustulosten luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuutta ja uskottavuutta kuvataan yleensä validiteetilla ja reliabiliteetilla, jotka kuitenkin soveltuvat huonosti laadulliseen tutkimukseen. Validiteetin sijaan toimintatutkimuksessa validiteetin sijaan voidaan käyttää käsitettä validointi. Validoinnissa voidaan käyttää arvioinnin suorittamiseksi viittä periaatetta, joita ovat historiallinen jatkuvuus, reflektiivisyys, dialektisuus, toimivuus ja havahduttavuus.

Tutkimus sisälsi kirjallisuuskatsaukseen pohjautuvat teoriaosuuden, tutustumisen olemassa oleviin kuntien ja kuntayhtymien ohjeistuksiin sekä perehtymisen Sastamalan koulutuskuntayhtymän omistajakuntien sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja hyvän hallintotavan menetelmiin. Historiallisen jatkuvuuden periaatteen mukaisesti lähtökohtana olivat kuntayhtymän toimintaympäristön fuusiossa muodostunut tila sekä kuntayhtymän perussopimuksen ja hallintosäännön määräykset toiminnan reunaehtoina.

Tekijällä itsellään oli lähtökohtana sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta näkemys, joka perustui lähinnä taloushallinnolliseen katsantokantaan. Tutkimuksen aluksi perehdyttiin aihealuetta koskevaan lähdeaineistoon ja valittiin teoriaosan sekä käytännön ohjeistuksien laadinnan pohjaksi kansainvälisiä standardeja, jotka osaltaan lisäsivät käsitteiden luotettavuutta. Aineistoon perehtyminen ja olemassa olevien

käytäntöjen arviointi tuottivat puolestaan tekijälle uusia näkemyksiä, joiden perusteella oli mahdollista suunnitella uusia toimintatapoja. Tutkimuksen dialektisuutta toteutettiin käsittelemällä laadittuja asiakirjoja ja ehdotettavia toimintatapoja sekä kuntayhtymän johtoryhmässä että sisäisen valvonnan järjestämiseksi nimetyn työryhmän kokouksissa. Keskustelujen tuloksena määritelmiä, käsitteitä, toimenpiteitä ja asiakirjoja muutettiin vastaamaan yhdessä sovittuja näkemyksiä.

Toimivuuden ja havahduttavuuden periaatetta tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa edustaa sekä tekijän että Sastamalan koulutuskuntayhtymän johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteiset näkemykset sovitusta menetelmästä, joilla sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja hyvän johtamis- ja hallintotavan käytänteitä kuntayhtymässä muutetaan siten, että järjestelmien toimivuus tulevaisuudessa taataan. Johto- ja työryhmäkäsittelyiden yhteydessä asioiden läpikäyminen lisäsi kaikkien ymmärrystä käsiteltävistä aiheista, niihin liittyvistä käsitteistä sekä näkemystä siitä, mikä oli se tahtotila, johon pyritään.

7.3 Jatkotutkimusaiheita

Opinnäytetyössä selvitettiin, mitä koulutuskuntayhtymän tulee ottaa huomioon rakentaessaan kokonaisvaltaista järjestelmää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarpeisiin. Järjestelmän pohjaksi rakennettiin yhtymähallituksen ja -valtuuston hyväksyttäväksi tuleva riskienhallintapolitiikka, sisäisen valvonnan ja hyvän johtamis- ja hallintotavan ohjeistus sekä arviointikehikko. Työ riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan viemiseksi organisaation kaikille tasoille osaksi normaaleja käytäntöjä alkaa vasta tästä. Mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe tulevaisuudessa olisi selvittää, miten koulutuskuntayhtymässä on onnistuttu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisessä sekä minkälaisia ongelmia näiden toimintojen käytäntöön viemisessä on havaittu.

Toinen mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe olisi selvittää, miten eri koulutuskuntayhtymissä yhtymähallitukset hoitavat velvollisuutensa antaa kirjanpitolautakunnan kun-

tajaoston edellyttämä selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja kehittämisestä.

8 LOPPUSANAT

Sisäinen valvonta, riskienhallinta ja hyvä hallintotapa ovat oleellinen osa koulutuskuntayhtymän johtamisjärjestelmää. Kuntasektori on vasta nyt havahtunut huomaamaan, että näiden toimintojen järjestämiseksi on uhrattava aikaa ja vaivaa. Riskien tunnistaminen, arviointi ja hallinta ovat kokonaisuudessaan iso prosessi, joka tulee toistaa kaikilla toiminnan osa-alueilla säännöllisin väliajoin. Riski voi olla paitsi uhka, myös mahdollisuus, joka tulee pystyä kanavoimaan takaisin osaksi päätöksentekoa. Kaiken toiminnan lähtökohtana ovat toiminta-ajatuksen, vision ja strategian määrittelemät tavoitteet, joihin pyritään. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävänä on pyrkiä poistamaan ne uhkatekijät, jotka saattavat estää näiden tavoitteiden saavuttamisen. Riskeihin ei kuitenkaan voi varautua eikä niitä hallita, mikäli niitä ei tunnisteta.

Spencer Johnsonin (2003, 72) teoksessa Kuka vei juustoni? Hoku-hiiri kirjoittaa seinälle etsiessään uutta juustoa seuraavat lauseet:

1. Kaikki muuttuu (juustoa siirrellään).
2. Ennakoi muutoksia (varaudu siihen, että juustoa siirrellään).
3. Tarkkaile muutoksia (haistele juustoa usein, jotta tiedät, milloin se vanhenee).
4. Sopeudu muutoksiin nopeasti (mitä nopeammin luovut vanhasta juustosta, sitä nopeammin pääset nauttimaan uudesta juustosta).

Näitä lauseita voi soveltaa myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ollessa kyseessä. Kuten Hoku-hiiren, myös kuntayhtymän tulee kartoittaa ja varautua muutoksiin, jotka voivat aiheuttaa toimintaan kohdistuvia riskejä joko negatiivisessa tai positiivis-

sessä mielessä. Ne voivat olla itse aiheutettuja, tai olla lähtöisin vaikkapa lainsäädäntömuutoksista. Riskien ja mahdollisuuksien tunnistaminen ja niihin reagoiminen sisäistä valvontaa hyödyntämällä antavat organisaatiolle paremmat lähtökohdat selvittää kilpailutilanteesta huomisen tulevaisuudessa.

LÄHTEET

Alajoki, E. 2011. Suunnittelujohtaja, Sastamalan kaupunki. Sähköposti 26.4.2011.

Dorfman, M.S. 2008. Introduction to Risk Management and Insurance. 9th Edition. New Jersey: Pearson Education International.

Enterprise Risk Management – Integrated Framework. 2004. Jersey City: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector. 2004. Brussels: INTO-SAI International Organisation of Supreme Audit Institutions. Internal Control Standards Committee.

Flink, A-L., Reiman, T. & Hiltunen, M. 2007. Heikoin lenkki? Riskienhallinnan inhimilliset tekijät. Helsinki: Edita Publishing.

Haataja, T. 2011. Prosessiasiantuntija, Nokian kaupunki. Sähköposti 27.4.2011.

Hallintolaki. 2003. 6.6.2003/434. Viitattu 18.4.2011. Valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), ajantasainen lainsäädäntö.

Hantula, A. & Kiviaho, M. 2010. Riskit ja valvonta hallituksen vastuulla. Kuntalehti 5/2010, 39-40.

Heikkinen, H.L.T. 2007a. Toimintatutkimuksen lähtökohdat. Teoksessa Toiminnasta tietoon. Toimintatutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat. Toim. H.L.T.Heikkinen, E.Roivio ja L.Syrjälä. 2. tark.p. Helsinki: Kansanvalistusseura.

Heikkinen, H.L.T. & Syrjälä, L. 2007. Tutkimuksen arviointi. Teoksessa Toiminnasta tietoon. Toimintatutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat. Toim. H.L.T.Heikkinen, E.Roivio ja L.Syrjälä. 2. tark.p. Helsinki: Kansanvalistusseura.

Heikkinen, H.L.T. 2007b. Toimintatutkimus - toiminnan ja ajattelun taitoa. Teoksessa Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. Toim. J. Aaltola ja R. Valli. 2. uud.p. Jyväskylä: PS-kustannus.

Hietalahti, T. 2011. Kunnansihteeri, Punkalaitumen kunta. Sähköposti 26.4.2011.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2008. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. 2. uud. p. Helsinki: Talentum.

Internal Control – Integrated Framework. 1994. Two-Volume edition. Jersey City: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

Johnson, S. 2003. Kuka vei juustoni? Kesyttä muutostavastarintasi – löydä rohkeutesi työssä ja elämässä. 2. p. Helsinki: WSOY.

Kiviaho, M. 2009. Hallituksen selonteot sisäisestä valvonnasta ja konsernivalvonnasta. Luentomoniste. 10.11.2009. Tampere.

Kuntalaki. 1995. 17.3.1995/365. Viitattu 10.4.2010. Valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), ajantasainen lainsäädäntö.

Kuuluvainen, A. 2006. Riskienhallinta. Teoksessa Sisäinen tarkastus. Toim. A.Holopainen, E.Koivu, A.Kuuluvainen, K.Lappalainen, J.Leppiniemi, M.Mikola, K.Vehmas. Helsinki: Tietosanoma.

Kuusela, P. 2005. Realistinen toimintatutkimus? Toimintatutkimus, työorganisaatiot ja realismi. Helsinki: Työturvallisuuskeskus.

Leino, T. 2011. Talousjohtaja, Ruoveden kunta. Sähköposti 29.4.2011.

Leppänen, J. 2006. Yritysturvallisuus käytännössä. Turvallisuusjohtamisen portfolio. Helsinki: Talentum.

Metsämuuronen, J. 2001. Metodologia-sarja 1. Metodologian perusteet ihmistieteissä. Viitattu 24.4.2011. [Http://www.jamk.fi/kirjasto](http://www.jamk.fi/kirjasto), Nelli-portaali, Verkkokirjat.

Moeller, R. 2007. Enterprise Risk Management. Understanding the New Integrated ERM Framework. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

Mäenpää, O. 2004. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita Prima.

Nieminen, R. 2007. Kunnallisen liikelaitoksen riskienhallinta. Case: Tampereen kaupunki. Pro gradu. Tampereen yliopisto, taloustieteiden laitos.

Niemivuo, M. & Keravuori, M. 2003. Hallintolaki. Viitattu 11.4.2011. [Http://www.jamk.fi/kirjasto](http://www.jamk.fi/kirjasto), Nelli-portaali, Verkkokirjat, WSOYPro.

Pk-yrityksen riskienhallinta. 2011. VTT. Viitattu 6.2.2011. [Http://www.pk-rh.fi](http://www.pk-rh.fi).

Porokka-Maunuksela R., Huuskonen, J., Koskinen & O., Säilä, E. 2004. Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki: Edita Publishing.

Pöyry, O. 2008. Kokonaisvaltainen riskienhallinta (ERM) – jalkauttamisen avaintekijät ja haasteet. Pro gradu. Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos.

Raudasoja, K. & Johansson, M-L. 2009. Esimies talouden johtajana julkishallinnossa. Helsinki: WSOYpro.

Rautava, T. 2011. Kunnanjohtaja, Kiikoisten kunta. Sähköposti 19.4.2011.

Rautiainen, A. 1999. Sisäinen valvonta ja tarkastus korkeakouluympäristössä: holistinen näkökulma sisäisen tarkastuksen rooliin Jyväskylän yliopistossa. Pro gradu. Jyväskylän yliopisto, taloustieteellinen osasto.

Rejda, G.E. 2008. Principles of Risk Management and Insurance. 10th Edition. Boston: Pearson Education Inc.

Riskienhallinnan järjestäminen ja riskien arviointi kunnissa. Opas kuntien riskienhallinnan järjestämiseksi. Suomen Kuntaliitto.

Salminen A. 2004. Julkisen toiminnan johtaminen. Helsinki: Edita Publishing.

Sastamalan koulutuskuntayhtymä. 2011. Viitattu 10.4.2011. [Http://www.sasky.fi](http://www.sasky.fi).

Sastamalan koulutuskuntayhtymän hallintosääntö. 2010.

Sisäinen valvonta. Olennainen osa kunnan/kuntayhtymän valvontajärjestelmää. 1997. Helsinki: Auditor.

Standardien käännös. 2008. Sisäiset tarkastajat ry. Ammatillisten asioiden toimikunta.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. Viitattu 3.4.2011. Valtion säädöstietopankki Finlex. [Http://www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), ajantasainen lainsäädäntö.

Suominen, A. 2003. Riskienhallinta. 3. uud. p. Helsinki: WSOY.

Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Valtionhallinnon hyvä käytäntö ja sen toteutumisen arviointi. 2005. Helsinki: Valtionvarainministeriö. Valtiovarain controller -toiminto.

Vilka, H. 2007. Tutki ja havainnoi. Helsinki: Tammi.

Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. 2008. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto.

LIITTEET

Liite 1. Sastamalan koulutuskuntayhtymän riskienhallintapolitiikka



SASTAMALAN KOULUTUSKUNTAYHTYMÄ

RISKIENHALLINTAPOLITIikka

<u>1.</u>	<u>RISKIENHALLINNAN PÄÄMÄÄRÄ JA TAVOITTEET</u>	70
<u>2.</u>	<u>RISKIENHALLINTAPOLITIIKAN SOVELTAMISALA JA SISÄLTÖ</u>	70
<u>3.</u>	<u>RISKIENHALLINNAN KESKEISET KÄSITTEET</u>	71
<u>4.</u>	<u>RISKIENHALLINNAN ORGANISOINTI JA VASTUUT</u>	71
<u>5.</u>	<u>RISKIEN LUOKITTELU SASTAMALAN KOULUTUSKUNTAYHTYMÄSSÄ</u>	73
<u>6.</u>	<u>RISKIEN TUNNISTAMIS-, ARVIOINTI- JA HALLINTAPERIAATTEET</u>	75
<u>7.</u>	<u>RISKIENHALLINNAN SEURANTA JA RAPORTOINTI</u>	78
<u>8.</u>	<u>RISKIENHALLINNAN YHTEISTYÖ JA YHTEYSHENKILÖT</u>	78
<u>9.</u>	<u>RISKIENHALLINNAN KÄSITTELY JA HYVÄKSYMINEN</u>	78

1. RISKIENHALLINNAN PÄÄMÄÄRÄ JA TAVOITTEET

Riskienhallinnan päämääränä on tukea Sastamalan koulutuskuntayhtymää sen perustehtävän suorittamisessa ja tavoitteiden saavuttamisessa sekä turvata kuntayhtymän opiskelijoita, henkilöstöä, luottamushenkilöstöä, ulkopuolisia asiakkaita ja omaisuutta niitä uhkaavilta riskeiltä.

Missio

”Sasky järjestää työelämälähtöistä, moniammatillista ja työ- ja elinkeinoelämän muutoksiin vastaavaa koulutusta.

Saskyn toiminta tukee opiskelijan oppimista ja ammatillista kasvua yhteiskunnan aktiiviseksi ja vastuulliseksi jäseneksi.

Sasky on merkittävä ammatillisen koulutuksen, yrittäjyyden ja alueellisen kehittymisen edistäjä.”

Riskienhallinta on osa kuntayhtymän johtamisjärjestelmää ja siten olennainen osa kuntayhtymästrategiaa. Riskienhallinnan perustana ovat kuntayhtymän strategiset tavoitteet sekä näistä tavoitteista johdetut kriittiset menestystekijät.

Riskienhallinta on tietoista, suunnitelmallista ja jatkuvaa työtä kuntayhtymän toimintoja uhkaavien riskien tunnistamiseksi, arvioimiseksi, hallitsemiseksi ja valvomiseksi. Riskienhallinnan on katettava kaikki kuntayhtymän toimintaan liittyvät riskit ja ongelma-alueet.

2. RISKIENHALLINTAPOLITIIKAN SOVELTAMISALA JA SISÄLTÖ

Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymävaltuusto hyväksyy riskienhallintapolitiikan ja sitä noudatetaan kaikessa koulutuskuntayhtymän toiminnassa sen kaikilla osa-alueilla.

Tulosalueilla, joissa ulkoisten palveluntuottajien osuus on toiminnassa merkittävä, tulee ottaa riskienhallinnassa huomioon myös näiden palveluntuottajien mukanaan tuomat epävarmuustekijät.

Sastamalan koulutuskuntayhtymän riskienhallintapolitiikka ja sitä täydentävä toimenpideohjelma määrittelevät riskienhallinnan päämäärän ja tavoitteet sekä toiminnalliset vastuut ja toteutuskeinot. Yhtymähallitus ja tilivelvolliset viranhaltijat voivat antaa riskienhallintapolitiikkaa täydentäviä käytännön ohjeita, joita tulosalueilla ja tulosityksiköissä on noudatettava.

Riskienhallintapolitiikka viedään osaksi kuntayhtymän tulosalueiden ja tulosityksiköiden normaalia toimintaa ja käytäntöjä. Riskienhallintapolitiikan vieminen osaksi toimintoja on ensisijaisesti johtavien viranhaltijoiden ja esimiesten vastuulla. Riskienhallintapolitiikan käytäntöön viemiseksi laaditaan talous- ja suunnittelukaudelle erillinen toimenpideohjelma, jossa alustavasti määritellään tulosalueilla ja tulosityksiköissä suoritettavat toimenpiteet, aikataulut ja vastuut.

3. RISKIENHALLINNAN KESKEISET KÄSITTEET

Riski

Sastamalan koulutuskuntayhtymässä riskillä tarkoitetaan kaikkea sellaisen tapahtuman mahdollisuutta, joka aiheuttaa tai josta seuraa kuntayhtymälle taloudellisia menetyksiä tai henkilövahinkoja. Riski on myös menetetty mahdollisuus, jolloin jotakin kuntayhtymän edun mukaista jää tapahtumatta.

Riskillä voi olla negatiivinen vaikutus kuntayhtymän toimintaan, sen häiriöttömyyteen, tavoitteiden saavuttamiseen, imagoon, henkilöstöön, opiskelijoihin tai sidosryhmiin.

Kokonaisvaltainen riskienhallinta

Riskienhallinta on olennainen osa Sastamalan koulutuskuntayhtymän toimintaa ja johtamista. Riskienhallinta on tietoista, suunnitelmallista ja jatkuvaa työtä kuntayhtymän toimintoja uhkaavien ulkoisten tai sisäisten riskien tunnistamiseksi, arvioimiseksi ja hallitsemiseksi. Riskienhallinta edellyttää toimintaympäristön muutosten jatkuvaa tarkkailua sekä mahdollisuuksien ja vahvuuksien aktiivista hyödyntämistä.

Riskienhallinnan kokonaisvaltaisuus edellyttää, että riskienhallintanäkökulma otetaan huomioon kaikilla kuntayhtymän tulosalueilla ja -yksiköissä kaikessa toiminnan johtamisessa, suunnittelussa, tavoitteiden asettelussa, päätöksenteossa, resurssien myöntämisessä, seurannassa ja arvioinnissa sekä raportoinnissa ja viestinnässä.

4. RISKIENHALLINNAN ORGANISOINTI JA VASTUUT

Yhtymävaltuusto

Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymävaltuusto hyväksyy riskienhallintapolitiikan, jonka mukaisesti riskienhallinta järjestetään, sen toimivuutta seurataan ja arvioidaan. Yhtymävaltuusto ottaa riskinäkökulman huomioon hyväksyessään kuntayhtymän menestystekijät, strategiset päämäärät, kriittiset menestystekijät, toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, kehittämistavoitteet, osoittaessaan resursseja sekä tehdessään päätöksiä.

Riskienhallintapolitiikka päivitetään tarvittaessa tai valtuustokausittain.

Kuntayhtymän tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa yhtymävaltuustolle raportoidaan riskienhallinnan järjestämisen asianmukaisuudesta.

Yhtymähallitus

Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen tehtävänä on valmistella riskienhallintapolitiikka yhtymävaltuuston hyväksyttäväksi. Yhtymähallitus myös ohjaa ja valvoo riskienhallintapolitiikan toimeenpanoa ja riittävyyttä.

Yhtymähallitus ottaa riskinäkökulman huomioon toiminnan suunnittelussa, päätöksenteossa ja seurannassa. Yhtymähallituksen tulee antaa tilinpäätöksen toimintakertomuksen yhteydessä yhtymävaltuustolle selonteke siitä, miten sisäinen valvonta ja siihen liittyvä riskienhallinta on järjestetty ja kuinka niitä kehitetään.

Yhtymähallitus voi käyttää valvontatehtävässä apuna sisäisen tarkastuksen toimintoa. Yhtymähallituksen tehtävänä on määritellä esimerkiksi tilinpäätöksen laadintaohjeistuksen liitteeksi toimintatavat (ml. arviointikehikko), vastuut, käsittely hallituksessa ja aikataulu selonteon perustaksi vaadittavan tiedon keruusta ja arvioinnista. Yhtymähallitus voi tarvittaessa antaa riskienhallintapolitiikkaa tarkentavia ja täydentäviä käytännön ohjeita.

Kuntayhtymäjohtaja/rehtori

Kuntayhtymäjohtaja/rehtorilla on asemansa perusteella kokonaisvastuu riskienhallintaprosessin toimeenpanosta ja riskienhallintapolitiikan toteuttamisesta organisaatiossa sekä raportoinnista kuntayhtymähallitukselle.

Kuntayhtymäjohtajan/rehtorin tehtävänä on aktiivisesti seurata toimintaympäristön muutoksia sekä antaa kuntayhtymähallitukselle informaatiota mahdollisista uusista riskeistä tai strategisista ja toiminnallisista mahdollisuuksista.

Talous- ja hallintojohtaja

Talous- ja hallintojohtaja vastaa oman tulosalueensa riskienhallinnan toteuttamisesta. Talous- ja hallintojohtajan työssä painottuvat koko kuntayhtymän vahinkoriskien hallinta vakuutusten avulla sekä kuntayhtymän rahoitusriskien hallinta.

Talous- ja hallintojohtaja raportoi kuntayhtymäjohtajalle tunnistetuista ja toteutuneista rahoitus- ja vahinkoriskeistä kuten myös muista tulosalueensa riskeistä sekä suoritetuista riskienhallintatoimenpiteistä.

Talous- ja hallintojohtaja vastaa myös tietoturvallisuuteen (ml. IT-palvelut) liittyvän riskienhallinnan toteuttamisesta yhteistyössä Sastamalan Tukipalvelu Oy:n kanssa.

Riskienhallinnan johtoryhmä

Sastamalan koulutuskuntayhtymän johtoryhmä täydennettynä työsuojelu-/turvallisuuspäälliköllä toimii riskienhallinnan johtoryhmänä. Johtoryhmällä tulee olla kokonaisnäkemys kuntayhtymän riskienhallinnasta.

Riskienhallinnan johtoryhmän keskeisenä tehtävänä on osaltaan varmistaa, että kuntayhtymän strategiset, taloudelliset, operatiiviset ja vahinkoriskit on olennaisilta osin tunnistettu ja arvioitu sekä hallintakeinot määriteltä. Johtoryhmä koordinoi lisäksi riskien arvioimisen toimintamallien ja hallinnan kehittämistä. Johtoryhmän tehtävänä on myös edistää yleistä riskienhallinnan tuntemusta ja koordinoida henkilöstön riskienhallintakoulutusta.

Johtavat viranhaltijat ja esimiehet

Johtavat viranhaltijat kuten kuntayhtymäjohtaja/rehtori, talous- ja hallintojohtaja, aikuiskoulutusjohtaja ja apulaisrehtorit vastaavat oman tulosalueensa sekä muut esimiehet tulosityksikköjensä riskien tunnistamisesta sekä arvioinnista riskienhallintapolitiikan sekä muiden käytännön ohjeiden mukaisesti.

Johtavat viranhaltijat ja esimiehet ottavat riskinäkökulman huomioon kaikessa päätöksenteossaan, toiminnan suunnittelussa ja seurannassa.

Johtavat viranhaltijat ja esimiehet päättävät tarpeellisista riskienhallintatoimenpiteistä silloin, kun toimenpide koskee tiettyä tulosaluetta, tulosityksikköä tai toimintoa.

Johtavat viranhaltijat raportoivat riskienhallinnan politiikan toimeenpanosta sekä riskienhallinnan toimenpideohjelmien toteutuksesta ja mm. niiden yhteydessä tunnistetuista ja toteutuneista riskeistä sekä päättyistä riskienhallinnan toimenpiteistä kuntayhtymäjohtajalle/rehtorille ja yhtymähallitukselle osana normaalia raportointia.

Henkilöstö

Riskienhallintaan osallistuu koko henkilöstö. Riskienhallinta tulee viedä osaksi päivittäistä toimintaa ja työtehtäviä. Henkilöstön on hoidettava toimen- ja tehtäväkuvausten mukaiset tehtävänsä noudattaen toimintaa koskevaa ohjeistusta ja sovittuja hyväksytyjä toimintatapoja.

Henkilöstön tehtävänä on toiminnallaan edistää määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista sekä huolehtia kuntayhtymän omaisuuden turvaamisesta.

Henkilöstön tulee huolehtia tehtävien suorittamiseksi vaadittavan ammatillisen pätevyyden ylläpitämisestä.

Henkilöstölle järjestetään säännöllisesti koulutusta sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, jotta riittävä riskitietoisuus varmistetaan.

Henkilöstön tulee tiedottaa ja raportoida esimiestään toiminnan yhteydessä havaitsemistaan riskeistä sekä mahdollisista kehittämistoimenpiteistä.

5. RISKIEN LUOKITTELU SASTAMALAN KOULUTUSKUNTAYHTYMÄSSÄ

Riskit luokitellaan Sastamalan koulutuskuntayhtymässä strategisiin, taloudellisiin, operatiivisiin ja vahinkoriskeihin.

Strategiset riskit

Strategisia riskejä voivat olla esimerkiksi strategisten päämäärien toteutumista uhkaavat riskit, toimintaympäristön merkittävät muutokset ja niistä aiheutuvat riskit (esim. ikäluokkien tai työelämän tarpeiden nopea muutos ja niiden vaikutus kuntayhtymän palvelutuotantoon ja taloudelliseen liikkumavaraan), lainsäädäntömuutokset ja niihin varautuminen, rakennettuun ympäristöön liittyvät riskit, opiskelijoiden, henkilöstön ja luottamushenkilöstön terveyteen laajasti vaikuttavat uhat, sekä erilaiset strategiset ja toiminnalliset mahdollisuudet jne.

Operatiiviset riskit

Operatiivisia riskejä voivat olla esimerkiksi johtamiseen ja muihin toimintoihin, henkilöstöön, opiskelijoihin ja asiakkaisiin liittyvät riskit, opiskelijahuoltoon liittyvät riskit, tieto- ja tiedonkulun riskit (ml. tietojärjestelmät), teknisten varajärjestelmien toimimattomuus, tulojen ja menojen käsittelyyn liittyvät riskit, sopimus- ja vastuuriskit sekä toimintatapoihin ja toiminnan lainmukaisuuteen liittyvät riskit.

Henkilöriskeillä tarkoitetaan yrityksen henkilöstöön kohdistuvia uhkia. Henkilöriskit liittyvät esimerkiksi henkilöstön terveyteen ja hyvinvointiin, työympäristöön, työyhteisön toimintaan, osaamiseen, työsuhteen eri vaiheisiin, työväkivaltaan jne.

Tietoriskeihin sisältyvät mm. tiedonhallintatapa, tietosuoja ja tietoturva sekä tietojärjestelmiin liittyvät kysymykset.

Opiskelijoiden ja asiakkaiden näkökulmasta operatiiviset riskit voivat vaikuttaa esimerkiksi opetuksen ja palveluiden tuottamisen häiriöttömyyteen ja sujuvuuteen, oppilashuollon toimivuuteen, turvallisuuteen, terveyteen sekä opetuksen ja palveluiden laatuun.

Taloudelliset riskit

Taloudellisia riskejä ovat kuntayhtymän talouteen liittyvät riskit, kuten korkoriskit, investointiriskit ja rahoituksen perusteissa tapahtuvista muutoksista aiheutuvat riskit. Taloudellisiin riskeihin voidaan katsoa kuuluvaksi myös takauksiin ja vakuuksiin sekä taloudellisten suunnitelmien laadintaan liittyvät riskit ja epävarmuudet esimerkiksi puutteellisesta informaatiosta johtuen.

Vahinkoriskit

Vahinkoriskejä ovat esim. omaisuuteen, ympäristöön, tilaturvallisuuteen, asiakas- ja henkilöstöturvallisuuteen sekä opiskelijoihin kohdistuvat riskit.

6. RISKIEN TUNNISTAMIS-, ARVIOINTI- JA HALLINTAPERIAATTEET

Riskien tunnistaminen

Riskien hallitseminen edellyttää niiden tunnistamista. Toimintaan kohdistuvia riskejä tunnistetaan osana kuntayhtymän päivittäistä johtamista, päätöksentekoa, toimintaa ja sen suunnittelua sekä seurantaa ja arviointia. Lisäksi voidaan suorittaa erillisiä riskikartoituksia riskien tunnistamiseksi.

Strategisia riskejä tunnistetaan mm. toimintaympäristön analysoinnin, strategian sekä toiminta- ja taloussuunnitelman, henkilöstöstrategian, omistajapoliittisten linjausten laadinnan ja toimeenpanon sekä seurannan yhteydessä. Strategisten riskien ja mahdollisuuksien tunnistamisesta vastaavat ensisijaisesti yhtymähallitus, kuntayhtymäjohtaja/rehtori, tulosalueiden johto sekä muut strategian laadintaan ja toimeenpanoon osallistuvat tahot.

Operatiivisia riskejä tunnistetaan toiminnan vuosisuunnittelun ja tavoitteiden asettamisen yhteydessä, henkilöstöjohtamisen sekä toiminnan ohjauksen, toteutuksen ja seurannan yhteydessä. Operatiivisten riskien tunnistaminen ja arviointi on osa toimintaprosesseja ja niiden jatkuvaa toiminnallista ja taloudellista seurantaa ja raportointia. Operatiivisten riskien tunnistaminen on ensisijaisesti kuntayhtymäjohtajan/rehtorin sekä tulosalueiden operatiivisen johdon vastuulla.

Taloudellisia riskejä tunnistetaan toiminnan ja talouden vuosisuunnittelun, tavoitteiden asettamisen ja määrärahojen budjetoinnin yhteydessä sekä toiminnan toteutuksen ja seurannan yhteydessä. Taloudellisten riskien tunnistaminen on mm. yhtymähallituksen, kuntayhtymäjohtajan, talous- ja hallintojohtajan sekä muiden tilivelvollisten viranhaltijoiden vastuulla. Taloudelliset riskit kattavat menoihin ja tuloihin liittyvien riskien lisäksi taloudellisuuden ja tuottavuuden kehittymisen näkökulmat.

Vahinkoriskejä arvioidaan mm. osana kuntayhtymän toimintaprosesseja, omaisuuden hallinnan seurantaa, toimintaohjelmien laadintaa, pelastussuunnitelmia, opetussuunnitelmien laadinnan yhteydessä ja tarvittaessa erillisarvioinnein. Työturvallisuuden varmistamiseksi noudatetaan työsuojeluun liittyvää kuntayhtymän ohjeistusta. Vahinkoriskien tunnistamisesta ja arvioinnista vastaa ensisijaisesti tulosalueiden esimiehet ja vahinkoriskien vakuuttamisesta vastaa kuntayhtymähallitus.

Riskien arviointi

Tunnistetut riskit voidaan arvioida määrällisesti ja/tai laadullisesti, jolloin arvioidaan tunnistetun riskin toteutumisen todennäköisyys sekä seurauksen luonne ja vakavuus.

Tunnistetut riskit priorisoidaan. Priorisoinnin tavoitteena on kohdistaa resurssit kiireellisimmän ja suurimman riskin poistamiseen tai pienentämiseen, kohdistaa organisaation resurssit oikein sekä antaa kokonaiskuva kohteen haavoittuvuudesta. Riskejä priorisoitaessa ne jaetaan merkityksettömiin, vähäisiin, kohtalaiseen ja merkittäviin riskeihin.

Riskit arvioidaan kokonaisvaltaisesti kuntayhtymän tasolla ja tulosalueilla vähintään toiminta- ja taloussuunnittelukausittain.

Suhtautuminen riskeihin ja riskienhallinnan toimenpiteet

Riskienhallinnan toimenpiteenä riskejä voidaan pienentää, välttää tai siirtää. Riski voidaan myös pitää omalla vastuulla. Riskin pienentämisellä tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joilla riskin toteutumisen todennäköisyyttä ja/tai seurauksien vakavuutta pyritään pienentämään. Riskin välttämällä tarkoitetaan pidättäytymistä toimista, jotka kohdistuvat riskialttiiseen toimintaan, henkilöön tai omaisuuteen. Riskejä voidaan välttää rakenteellisella ennaltaehkäisyllä, henkilöstön koulutuksella ja työsuojelutoimenpiteillä. Riskin siirtämisellä tarkoitetaan sopimusteitse riskin siirtämistä toiselle, esimerkiksi vakuuttamalla.

Sastamalan koulutuskuntayhtymässä on päätetty riskeihin suhtautumisesta seuraavaa:

- Voimassa olevan lainsäädännön vastaisia tai muutoin eettisesti kyseenalaisia toimintatapoja ei hyväksytä
- Henkilöriskeissä henkilöstön, opiskelijoiden, asiakkaiden tai muiden sidosryhmien vakavan loukkautumisen tai menehtymisen riskiä ei hyväksytä
- Tiloihin, koneisiin tai laitteisiin liittyviä vakavia turvallisuus- tai vahinkoriskejä sekä terveyteen laajasti vaikuttavia riskejä ei hyväksytä
- Päällekarkaus-, väkivalta- ja muihin vaaratilanteisiin liittyviä riskejä ei hyväksytä

Kuntayhtymässä tulee aktiivisesti välttää sellaista toimintaa ja toimintatapoja, jotka voivat aiheuttaa edellä mainittujen riskien toteutumisen. Lisäksi tulee aktiivisesti ohjata ja valvoa sellaista toimintaa, johon edellä mainitut riskit voivat liittyä.

Kuntayhtymässä raportoidaan, seurataan ja analysoidaan toteutuneita merkittäviä riskejä, vähältä piti -tilanteita sekä tunnistettuja riskejä. Toimintatapoja kehittämällä pyritään estämään tunnistettujen riskien toteutuminen.

Vastuullisena toimijana on kunkin tulosityksikön esimies, jonka tulee raportoida tiedot tulosalueen johtajalle ja hänen edelleen riskienhallinnan johtoryhmälle. Riskienhallinnan johtoryhmä käy analysoidut tapaukset, raportoidun tiedon sekä päätetyt riskienhallinnan menettelyt läpi sekä esittää suosituksia riskienhallinnan kehittämiseksi.

Toiminnan suunnittelun ja päätöksenteon yhteydessä linjataan strategisten tavoitteiden perusteella suhtautuminen erilaisiin toiminnallisiin riskeihin tai vaihtoehtoisesti ne ratkaistaan toimivaltaisen viranhaltijan toimesta tapauskohtaisesti

- Yhtymävaltuusto on määritellyt osana sisäisen valvonnan ohjeistusta sijoitustoiminnan periaatteet, jotka määrittelevät hyväksyttävää sijoitustoimintaa, tavoiteltavaa tuottoa ja riskitasoa
- Toiminnan ja talouden suunnittelussa ja päätöksenteossa ratkaistaan resurssit, joilla osaltaan turvataan esimerkiksi henkilöstön riittävyttä, kriittisten peruskorjausten suorittamista ja tietojärjestelmien toiminnan häiriöttömyyttä
- Osallistuminen erilaisiin hankkeisiin ratkaistaan tapauskohtaisesti arvioiden niihin liittyviä rahoitusosuuksia ja erilaisia vastuita

Riskienhallinnan toimenpiteitä, joilla voidaan hallita riskejä sekä varmistaa vahvuuksien ja mahdollisuuksien hyödyntäminen, ovat mm:

Johtamismenettelyt

- tarkoituksenmukaiset toimivaltuudet, tehtävät ja vastuut
- kouluttaminen, perehdyttäminen, määräykset ja ohjeistaminen
- vaarallisten tehtävähdistelmien välttäminen sekä työnjaot
- henkilöstön ammatillisen osaamisen jatkuva kehittäminen ja työhyvinvoinnin edistäminen

Suunnittelun ja päätöksenteon menettelyt

- toiminnan suunnittelu, toimintaympäristön ja erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen analysointi
- päätösten huolellinen valmistelu ja perustelu (ml. substanssi- ja oikeudellisen asiantuntemuksen hyödyntäminen)
- kehittyneet hinnoittelu-, kilpailutus- ja sopimusmenettelyt sekä niiden valvonta
- riittävät taloudelliset, henkilöstö- ja muut resurssit (ml. varahenkilöjärjestelyt)

Toimintatavat

- toimintojen ja prosessien kuvaukset (ml. toimintaohjeet ja hyväksytyt toimintatavat)
- taloudenhoidon, tilojen ja omaisuuden hallinnan menettelyt
- opiskelija- ja asiakaspalautteiden kerääminen ja analysointi
- kannustaminen epäkohtien rakentavaan ratkaisuun, aloitemenettelyt
- toimivat tiedonvälityksen ja hallinnan sekä raportoinnin menettelyt

Suunnitelmat ja järjestelmät

- pelastussuunnitelma, turvallisuussuunnitelmat, uhkatilanteiden toimintasuunnitelmat
- toiminnan jatkuvuussuunnitelmat (ml. veden ja sähkön toimitukset)
- tietojärjestelmäkohtaiset toipumissuunnitelmat
- järjestelmien, koneiden ja laitteiden toimintakuntoisuuden varmistukset
- omaisuuden ja henkilöstön fyysinen turvaaminen
- erilaiset tekniset hälytys- ja riskienhallintajärjestelmät
- käyttö- ja kulkuoikeuksien rajaaminen

Edellä mainittu listaus ei ole tyhjentävä luettelo riskienhallinnan menettelyistä. Yhtymähallitus, johtavat viranhaltijat ja muut esimiehet kukin vastuualueellaan määrittelee riskien luonteen perusteella tarkoituksenmukaisimmat ja tehokkaimmat riskienhallinnan menettelyt, jotka toimeenpannaan systemaattisesti.

Riskienhallintatoimenpiteistä päätetään tunnistettujen ja olennaisiksi arvioitujen riskien perusteella tulosaluetasolla ja määriteltyjen toimenpiteiden toteutumista seurataan systemaattisesti raportoinnin avulla. Yhtymähallituksen ja johtavien viranhaltijoiden vastuulla on seurata ja valvoa toimenpiteiden riittävyyttä.

7. RISKIENHALLINNAN SEURANTA JA RAPORTOINTI

Riskienhallinnan toimivuutta ja tehokkuutta seuraa ja arvioi yhtymähallitus määräajoin. Seuranta ja arviointi ovat pohjana hallituksen selonteolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Yhtymähallitus voi käyttää apunaan riskienhallinnan seurannassa riskienhallinnan johtoryhmää.

Riskienhallinnan raportointi on osa kuntayhtymän normaalia raportointia ja se sisältää toimenpideohjelmien toteuttamisen raportoinnin sekä tunnistetut olennaiset toimintaan kohdistuvat riskit, niiden toteutumisen, analysoinnin ja päätetyt riskienhallinnan toimenpiteet. Vaikka kuntayhtymän asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia, niin osa riskienhallinnan raportoinnista voi olla salassa pidettävää.

Riskienhallinnan raportointia suoritetaan kaikilla organisaatiotasolla. Tulosalueiden esimiehet raportoivat kuntayhtymän johtajalle/rehtorille. Tulosalueiden seuranta- ja raportointitieto käsitellään johtoryhmässä sekä kuntayhtymäjohtajan/rehtorin esittelystä yhtymähallituksessa. Yhtymävaltuustolle raportoidaan osana normaalia toiminnan ja talouden raportointia sekä toimintakertomukseen sisällytettävässä hallituksen selonteossa.

8. RISKIENHALLINNAN YHTEISTYÖ JA YHTEYSHENKILÖT

Sastamalan koulutuskuntayhtymän riskienhallinta tapahtuu yhteistyössä eri tahojen (mm. yhtymävaltuusto, yhtymähallitus, kuntayhtymäjohtaja/rehtori, talous- ja hallintojohtaja, aikuiskoulutusjohtaja, apulaisrehtori, kehittämisjohtaja sekä muut johtavat viranhaltijat ja asiantuntijat) kanssa, minkä vuoksi eri tahojen välinen tiedonkulku ja käytännön riskienhallintatyön selkeä vastuuttaminen ja organisointi ovat avainasemassa riskienhallinnan toteutuksessa.

Riskienhallinnan yhteyshenkilöitä ovat riskienhallinnan johtoryhmän jäsenet.

Muita yhteistyötahoja ovat mm. pelastuslaitos, työterveyshuolto, tilintarkastaja, ulkoiset palveluntuottajat sekä muut eri viranomaiset.

9. RISKIENHALLINNAN KÄSITTELY JA HYVÄKSYMINEN

Sastamalan koulutuskuntayhtymän riskienhallintapolitiikan ja sitä koskevat muutokset hyväksyy yhtymävaltuusto.

Liite 2. Sisäinen valvonta ja hyvä johtamis- ja hallintotapa



SASTAMALAN KOULUTUSKUNTAYHTYMÄ

**SISÄINEN VALVONTA JA
HYVÄ JOHTAMIS- JA HALLINTOTAPA**

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO	82
2 SASTAMALAN KOULUTUSKUNTAYHTYMÄN JOHTAMIS- JA HALLINTOJÄRJESTELMÄ	82
2.1 Strategiaperusta	82
2.2 Johtamis- ja hallintojärjestelmän toimijat, niiden tehtävät ja vastuut	83
2.3 Hyvän hallinnon periaatteet sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa	85
2.4 Tilivelvollisuus	86
2.5 Otto-oikeus	87
3 VALVONTAJÄRJESTELMÄ	87
3.1 Valvonnan rakenne Sastamalan koulutuskuntayhtymässä	87
3.2 Ulkoinen valvonta	87
3.3 Sisäinen valvonta	88
4 SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA	89
4.1 Sisäisen valvonnan tavoitteet	89
4.2 Sisäisen valvonnan osatekijät	89
5 SISÄISEN VALVONNAN KOHTEET JA MENETTELYTAVAT	92
5.1 Päätöksentekoprosessin sisäinen valvonta	92
5.1.1 Päätöksenteon valvontaympäristö	92
5.1.2 Päätöksentekoon liittyvä riskienhallinta ja valvontatoimenpiteet	92
5.1.3 Päätöksenteon raportointi ja seuranta	94
5.2 Henkilöstöasioiden sisäinen valvonta	94
5.2.1 Henkilöstöasioiden valvontaympäristö	94
5.2.2 Henkilöstövoimavarojen johtaminen ja henkilöstöriskien hallinta	95
5.2.3 Henkilöstöasioiden valvontatoimenpiteet	96
5.2.4 Henkilöstöasioiden raportointi	98
5.2.5 Henkilöstöasioiden valvonnan seuranta	98

5.3	Talous- ja strategiaprosessin sisäinen valvonta	98
5.3.1	Talous- ja strategiaprosessin valvontaympäristö	98
5.3.2	Talous- ja strategiaprosessiin liittyvä riskienhallinta	99
5.3.3	Talous- ja strategiaprosessin valvontatoimenpiteet	100
5.3.4	Talous- ja strategiaprosessin seuranta	100
5.4	Kirjanpidon ja maksuliikenteen sisäinen valvonta	101
5.4.1	Kirjanpidon ja maksuliikenteen valvontaympäristö	101
5.4.2	Kirjanpidon ja maksuliikenteen riskienhallinta	101
5.4.3	Kirjanpidon ja maksuliikenteen valvontatoimenpiteet	102
5.4.4	Kirjanpidon ja maksuliikenteen valvonnan raportointi ja seuranta	103
5.5	Omaisuuksien hallinnoinnin sisäinen valvonta	103
5.5.1	Omaisuuksien hallinnoinnin valvontaympäristö	103
5.5.2	Omaisuuksien hallinnoinnin riskienhallinta	104
5.5.3	Omaisuuksien hallinnoinnin valvontatoimenpiteet	104
5.5.4	Omaisuuksien hallinnoinnin valvonnan raportointi	105
5.5.5	Omaisuuksien hallinnoinnin seuranta	105
5.6	Muut asiat	105
5.6.1	Kehittämistoiminta	105
5.6.2	Tietohallinto, tietoturva ja tietosuojat	106
5.6.3	Sopimukset ja niiden valvonta	106
6	OHJEEN VOIMAANTULO	107

1 JOHDANTO

Kuntayhtymähallituksen tehtävänä on kuntayhtymän ylimpänä toimeenpanevana toimielimenä päättää keskeisistä johtamiseen liittyvistä periaatteista ja hyväksyä hyvään johtamis- ja hallintotapaan, riskienhallintaan ja sisäiseen valvontaan liittyvät menettelytavat. Johtamis- ja hallintojärjestelmään perustuva yleisohje sisäisestä valvonnasta ja hyvästä johtamis- ja hallintotavasta on Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhtymähallituksen hyväksymä ja yhtymävaltuustolle tiedoksi annettu asiakirja, jolla ohjeistetaan kuntayhtymän eri toimielinten, johtavien viranhaltijoiden, esimiesten ja henkilöstön toimintaa.

Kuntayhtymällä on yleisohjeen lisäksi hallintosääntö, toiminnan ja talouden suunnitelmat sekä toimintaohjeita ja asiakirjoja, jotka toiminnassa noudatettavien arvojen lisäksi luovat perustan sisäiselle valvonnalle.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta perustuvat kuntayhtymän johtamis- ja hallintojärjestelmään. Ohjeen tavoitteena on edistää kuntayhtymän eri toimijoiden vastuullisuutta, tietoisuutta ja ymmärrystä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä osana johtamista, toiminnan ohjausta, seurantaa ja arviointia.

Ohjeessa kuvataan kuntayhtymän johtamis- ja hallintojärjestelmä, määritellään tilivelvollisuus, sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä tavoitteet, joiden toteutumista johtamisen ja sisäisen valvonnan tulisi tehokkaasti edistää.

Sisäinen valvonta on hyvän johtamis- ja hallintotavan edellytys. Ohjeessa kuvataan menettelyitä, joiden tulisi turvata hyvän hallintotavan toteutuminen Sastamalan koulutuskuntayhtymässä.

2 SASTAMALAN KOULUTUSKUNTAYHTYMÄN JOHTAMIS- JA HALLINTOJÄRJESTELMÄ

2.1 Strategiaperusta

Sastamalan koulutuskuntayhtymän ohjaus- ja johtamisjärjestelmä perustuu tasapainoisen ja moniulotteisen menestystekijämittariston (BSC) viitekehikkoon. Se luo perustan yhteisesti sovituille toimintatavoille, joilla varmistetaan strategian mukainen toiminta, johtaminen ja strategian toteutuminen koko organisaatiossa. Sastamalan koulutuskuntayhtymän stra-

teginen johtamisjärjestelmä koostuu kuntayhtymästrategiasta, henkilöstöstrategiasta sekä talousarviosta ja -suunnitelmasta.

Strategiseen johtamisjärjestelmään voidaan edellä mainittujen lisäksi katsoa kuuluvaksi myös erilaiset strategian toteuttamisen välineet, kuten tulos- ja kehityskeskustelut, johtoryhmätyöskentely ja tulospalkkiojärjestelmä.

Yhtymävaltuusto hyväksyy kuntayhtymästrategian vähintään valtuustokausittain. Se toimii perustana kaikelle päätöksenteolle. Strategian tavoitteita toteutetaan osana vuosittain hyväksyttävää talousarviota. Talousarvion sitovat toiminnalliset tavoitteet perustuvat kuntayhtymästrategian valtuustokauden tavoitteisiin. Kuntayhtymästrategian toteutumista seurataan yhtymävaltuustossa 2-4 kertaa vuodessa.

Kuntayhtymän perustehtävä, toiminta-ajatus, visio ja arvot luovat perustan toiminnan suunnittelulle ja päätöksenteolle. Kuntayhtymän toiminta- ja taloussuunnitelmassa on esitetty visio, strategiset päämäärät, kriittiset menestystekijät sekä niistä johdetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Tulosalueilla ja -yksiköissä toiminta tulee järjestää siten, että se edistää vision, strategisten päämäärien ja kriittisten menestystekijöiden saavuttamista ja niille asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

2.2 Johtamis- ja hallintojärjestelmän toimijat, niiden tehtävät ja vastuut

Yhtymävaltuusto

Kuntalain mukaan valtuusto vastaa kuntayhtymän toiminnasta ja taloudesta. Yhtymävaltuusto vastaa strategisesta päätöksenteosta ja kuntayhtymän tavoitteiden asettamisesta, hallinnon järjestämisestä, toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista sekä hyväksyy kuntayhtymän talousarvion. Yhtymävaltuusto käsittelee riskienhallinnan politiikan.

Sastamalan koulutuskuntayhtymässä ylintä päätösvaltaa käyttävä yhtymävaltuusto koostuu perussopimuksen mukaisesti jäsenkuntien nimeämästä 43 jäsenestä. Perussopimuksen lisäksi kuntayhtymän hallinnon järjestämisestä päätetään yhtymävaltuuston hyväksymässä hallintosäännössä. Perussopimuksessa ja hallintosäännössä määrätään kuntayhtymän luottamushenkilö- ja henkilöstöorganisaation perusrakenne, tehtävät ja johtamisjärjestelmät.

Yhtymävaltuusto ottaa päätöksenteossaan huomioon toimintaan ja talouteen, henkilöstöön, opiskelijoihin, omaisuuteen ja tietojärjestelmiin liittyvät riskit. Valtuustotyöskentelyn periaatteiden ja menettelyiden tulee varmistaa vastuunalaisuus, strategisten mahdollisuuksien hyödyntäminen, riskien tunnistaminen, arviointi sekä hallinta.

Yhtymähallitus

Yhtymähallitus vastaa kuntayhtymän hallinnosta ja taloudenhoidosta, johtaa kuntayhtymän hallintoa, valmistelee yhtymävaltuustossa käsiteltävät asiat ja panee yhtymävaltuuston päätökset täytäntöön sekä valvoo kuntayhtymän etua ja edustaa kuntayhtymää. Yhtymähallituksen vastuulla on myös kuntayhtymän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuus. Yhtymähallitus antaa vuosittain selonteon tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa siitä, miten sisäinen valvonta ja siihen sisältyvä riskienhallinta on kuntayhtymässä järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisellä tarkoitetaan täsmällistä tehtävien, toimivaltuuksien ja vastuiden määrittelyä, riittävää ohjeistusta, kehittyneitä johtamisen, ohjauksen, seurannan ja arvioinnin prosesseja. Riskienhallinnan järjestämisestä yhtymähallitus ohjeistaa yhtymävaltuuston riskienhallintapolitiikan perusteella siten, että toiminnan suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa otetaan huomioon hyväksyttävä riskitaso yhteistyössä hallituksen ja tilivelvollisten viranhaltijoiden kanssa.

Hallitustyöskentelyn perustana tulee olla yhtymävaltuuston hyväksymät strategiset, toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä hyvä hallintotapa. Yhtymähallituksen toiminnan tulee olla läpinäkyvää, jossa otetaan huomioon toimintaan ja eri ratkaisuvaihtoehtoihin liittyvät riskit, niiden merkitys ja hallinta. Yhtymähallituksen tulee myös seurata ja arvioida erityisesti strategisten tavoitteiden saavuttamista ja toiminnan tuloksellisuutta sekä raportoida niistä yhtymävaltuustolle. Yhtymähallitus arvioi työskentelyään, sen johtamista ja suoriutumistaan säännöllisesti.

Johtavat viranhaltijat, esimiehet ja henkilöstö

Kuntayhtymän hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kuntayhtymähallituksen alaisena kuntayhtymäjohtaja/rehtori. Kuntayhtymän organisaatio koostuu kahdeksasta tulosalueesta (Vammalan ammattikoulu, Karkun kotitalous- ja sosiaalialan oppilaitos, Tyrvään käsi- ja taideteollisuusoppilaitos, Huittisten ammatti- ja yrittäjäopisto, Mäntän seudun koulutuskeskus, Aikuiskoulutusosasto ja oppisopimustoimisto, Tukipalvelutoiminnot sekä Kehittämistoiminnot). Kuntayhtymän johtoryhmässä on tulosalueiden johtajien lisäksi kehittämisjohtaja.

Johtavien viranhaltijoiden ja esimiesten tehtävänä on luoda kehittämismyönteistä ja vastuullisuutta korostavaa toimintakulttuuria, joka luo perustan palveluiden laadukkaalle tuottamiselle ja toiminnan tuloksellisuudelle. Vastuullisella toiminnalla varmistetaan toiminnan jatkuva kehittäminen sekä ratkaisukeskeinen suhtautuminen ja toimintatapa.

Johtavien viranhaltijoiden ja henkilöstön tehtävänä on toimia toimintaa ohjaavien tavoitteiden, ohjeistuksen, prosessikuvausten sekä työ- ja tehtäväkuvaustensa edellyttämällä tavalla sekä aktiivisesti ylläpitää ja kehittää ammatillista osaamistaan. Esimiesten tulee luo-

da toimintakulttuuri, jolla kannustetaan henkilöstöä tekemään aloitteita toimintatavoista, joilla toiminta-/palveluprosesseja ja palvelun laatua on mahdollista parantaa, sekä joilla varmistetaan kuntayhtymän omaisuuden hoitoa sekä varojen tehokasta ja asianmukaista käyttöä.

Viranhaltijoiden tulee suorittaa virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia lakeja, säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työ- johto- ja valvontamääräyksiä. Viranhaltijan tulee toimia tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Viranhaltija ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä mitään sellaista taloudellista tai muuta etua, joka on omiaan heikentämään luottamusta viranomais toimintaan. Myös työsopimussuhteisten työntekijöiden tulee suorittaa työnsä huolellisesti niitä määräyksiä noudattaen, joita työnantaja antaa toimivaltansa mukaisesti työn suorittamisesta.

2.3 Hyvän hallinnon periaatteet sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa

Perustuslain 21 § sisältää perussäännökset yksilön oikeudesta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Hallintolaki on hallinnon toimintaa säätelevä yleislaki. Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisen tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen (luottamuksensuojaperiaate).

Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Kuntayhtymän ylimmällä johdolla on keskeinen asema hyvän johtamis- ja hallintotavan luomisessa. Yhtymähallitus ja esimiehet osoittavat esimerkillään, kuinka ne itse toimivat

sovittujen ohjeiden ja sääntöjen mukaisesti ja kuinka ne puuttuvat poikkeamiin sovituista menettelytavoista. Johtavien viranhaltijoiden tulee järjestää vastuullaan oleva toiminta tehokkaaksi, päämäärätietoiseksi sekä tulokselliseksi siten, että tavoitteiden saavuttaminen on mahdollista.

Hyvään johtamis- ja hallintotapaan kuuluu, että organisaatio ja sen jäsenet sekä keskeiset yhteistyökumppanit ovat tietoisia niistä eettisistä periaatteista, joita kuntayhtymän toiminnassa noudatetaan. Tässä yhteydessä painotetaan luottamushenkilöiden, esimiesten ja työntekijöiden velvollisuutta toimia lakien, säädösten ja johdon määräysten mukaisesti sekä rehellisesti ja vilpittömästi.

Hallituksen jäsenille sekä viranhaltijoille ja muulle henkilöstölle järjestetään säännöllisesti koulutusta hyvästä hallintotavasta. Hyvä hallintotapa on osa henkilöstön perehdyttämistä.

Hallintolaki: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>

2.4 Tilivelvollisuus

Tilivelvollisella on erityinen vastuu sisäisen valvonnan rakentamisesta ja valvonnan jatkuvasta ylläpidosta johtamansa toiminnan osalta. Tilivelvollisella on lisäksi vastuu tehokkaasta johtamisesta ja ohjauksesta tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuntalain 75 §:n mukaisesti tilivelvollisia ovat hallituksen jäsenet, esittelijät sekä vastuualueiden johtavat viranhaltijat. Näiden lisäksi myös itsenäisestä tehtäväkokonaisuudesta vastaavia viranhaltijoita voidaan pitää tilivelvollisina. Tilivelvolliset viranhaltijat määrittävät vuosittain kuntayhtymän talousarviossa.

Kuntalain 75 §:n mukaan tilintarkastuskertomukseen on sisällytettävä lausunto sisäisestä valvonnasta sekä esitys vastuuvapauden myöntämisestä ja mahdollisesta muistutuksesta, joka voidaan kohdistaa vain tilivelvolliseen. Muistutuksen edellytyksenä on, että tilivelvollinen on toiminut vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen.

Tilivelvolliseen voidaan kohdistaa muistutus ja häneltä voidaan evätä vastuuvapaus, ei pelkästään hänen itsensä, vaan myös hänen alaisensa tekemisestä tai tekemättä jättämisestä johtuen. Tällöin tilivelvollinen on laiminlyönyt alaisensa toiminnan valvontavelvollisuuden. Mahdolliset virkarikossyytteet ja korvausvaatimukset käsitellään ensi asteessa käräjäoikeudessa. Korvausvelvollisuus ratkaistaan vahingonkorvauslain mukaisesti. Jos tilivelvolliselle on myönnetty vastuuvapaus, ei häneen voida enää kohdistaa siviilioikeudellisia vahingonkorvausvaatimuksia. Rikosoikeudellinen vastuu kuitenkin säilyy yleensä myös sen jälkeen.

Tilivelvollisuusaseman puuttuminen ei vapauta esimiesasemassa olevaa viran- tai toimenhaltijaa alaistensa toiminnan valvontavastuusta.

2.5 Otto-oikeus

Kuntalain 51 §:ssä säädetään asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsittelyyn (otto-oikeus). Hallintosäännön mukaisesti asian ottamisesta yhtymähallituksen käsiteltäväksi voi päättää yhtymähallitus, yhtymähallituksen puheenjohtaja ja yhtymähallituksen esittelijä.

Viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja toimielinten päätöspöytäkirjat ovat nähtävinä yhtymähallituksessa. Päätösten laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta on seurattava ja ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin otto-oikeuden käyttämiseksi. Mikäli seuranta laiminlyödään, voidaan myös otto-oikeuden käyttämisestä vastaavan tahon katsoa toimineen moitittavasti.

3 VALVONTAJÄRJESTELMÄ

3.1 Valvonnan rakenne Sastamalan koulutuskuntayhtymässä

Kuntayhtymän valvonta jakaantuu sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. Sastamalan koulutuskuntayhtymän tarkastussäännössä määrätään ulkoisesta ja sisäisestä valvonnasta seuraavasti: ”Kunnan hallinnon ja talouden valvonta järjestetään niin, että ulkoinen ja sisäinen valvonta yhdessä muodostavat kattavan valvontajärjestelmän”.

3.2 Ulkoinen valvonta

Ulkoinen valvonta on toimivasta johdosta ja organisaatiosta riippumatonta. Kuntayhtymän ulkoisen tarkastuksen muodostavat kuntayhtymän muusta organisaatiosta ja johdosta riippumattomina JHTT-tilintarkastaja sekä tarkastuslautakunta. Ulkoista valvontaa harjoittavat osaltaan mm. valtion viranomaiset sekä kunnan asukkaat, joilla on julkisuusperiaatteen mukainen valvontaoikeus ja -mahdollisuus.

Tilintarkastaja

Yhtymävaltuusto valitsee toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastamista varten yhden tai useamman tilintarkastajan, joka toimii tehtävässään virkavastuul-

la. Tilintarkastajan tulee olla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnan hyväksymä henkilö (JHTT-tilintarkastaja) tai yhteisö (JHTT-yhteisö). Yhteisön on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHTT-tilintarkastaja (KuntaL 72 §). Tilintarkastajan lakisääteisistä tehtävistä määrätään kuntalain 73 §:ssä. Tilintarkastus suoritetaan tilintarkastajan toimikaudekseen laatiman tarkastussuunnitelman mukaisesti.

Tarkastuslautakunta

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kuntalain 71 §:n mukaisesti valmistella hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat yhtymävaltuuston päätettäväksi sekä arvioida, ovatko yhtymävaltuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet kuntayhtymässä.

Kuntalain lisäksi Sastamalan koulutuskuntayhtymässä tarkastuslautakunnan toimintaa sääntelee tarkastussääntö, jonka mukaan tarkastuslautakunnan on seurattava tilintarkastajan tarkastussuunnitelman toteutumista sekä tilintarkastajan tehtävien suorittamista ja tehtävä tarpeen mukaan esityksiä tilintarkastuksen kehittämiseksi. Lisäksi tarkastuslautakunnan on huolehdittava siitä, että tilintarkastusta varten on tarpeelliset voimavarat, jotka mahdollistavat tilintarkastuksen suorittamisen hyvän tilintarkastustavan edellyttämässä laajuudessa sekä tehtävä aloitteita ja esityksiä lautakunnan, tilintarkastajan ja sisäisen valvonnan tehtävien yhteensovittamisesta mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan tulee tuottaa lisäarvoa, ja lautakunta pyytää säännöllisesti palautetta arviointiensa tuottamasta lisäarvosta yhtymävaltuustolta, yhtymähallitukselta sekä johtavilta viranhaltijoilta. Arviointitoiminnassa noudatetaan luottamuksellisuuden ja objektiivisuuden periaatteita. Tarkastuslautakunnan raportoinnin tulee olla todennettavaa, täsmällistä ja rakentavaa.

3.3 Sisäinen valvonta

Sisäinen valvonta on osa hyvää hallintoa. Sisäisen valvonnan tehtävänä on varmistaa, että tavoitteet saavutetaan, toiminta on lakien, sääntöjen, ohjeiden ja päätösten mukaista, voimavarat ovat tuloksellisessa käytössä, omaisuus on turvattu sekä johdon saama informaatio on oikeaa, tarkoituksenmukaista ja oikea-aikaista. Kuntayhtymän sisäisestä valvonnasta vastaavat kaikki tilivelvolliset ja muut esimiehet.

Kuntayhtymällä ei ole varsinaista sisäisen tarkastuksen toimintoa. Sisäiseen tarkastukseen liittyviä tehtäviä hoidetaan toimintaprosesseihin sisältyvillä kontrollitoimenpiteillä sekä antamalla tarvittaessa toimeksiantoja tilintarkastusyhteisölle. Tarvittaessa kuntayhtymä voi siirtää sisäisen tarkastuksen tehtävien hoidon perustettavalle sisäisen tarkastuksen yksikölle.

4 SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA

4.1 Sisäisen valvonnan tavoitteet

Sisäisen valvonnan tavoitteena on saada toimivalle johdolle kohtuullinen varmuus siitä, että riskit on hallittu tarkoituksenmukaisesti ja että organisaation päämäärät ja tavoitteet saavutetaan tehokkaasti ja taloudellisesti.

Johtamis- ja hallintojärjestelmään sisältyvillä riskienhallinnan ja valvonnan menettelyillä edistetään seuraavien tavoitteiden saavuttamista:

Toiminnan tuloksellisuus: Edistetään toimintojen säännönmukaisuutta, taloudellisuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta sekä tuotteiden ja palvelujen laatua.

Toiminnan lain- ja hyvän hallintotavanmukaisuus: Noudatetaan lakeja, asetuksia, säännöksiä ja muita ohjeita sekä toimitaan hyvän hallintotavan mukaisesti.

Omaisuuksien ja varojen tehokas ja asianmukainen käyttö: Turvataan omaisuutta ja varoja menetyksiltä, jotka aiheutuvat tuhlauksesta, väärinkäytöksestä, huonosta hoidosta, virheistä, petoksista sekä muista sääntöjenvastaisuuksista.

Oikea ja riittävä informaatio: Kehitetään ja ylläpidetään johtamisen ja päätöksenteon edellyttämiä oikeita ja riittäviä tietoja taloudesta ja hallinnosta ja esitetään ne rehellisesti määräaikaissäraporteissa.

4.2 Sisäisen valvonnan osatekijät

Tässä esitettyä valvonnan arviointimallia sovelletaan sisäisen valvonnan toteuttamiseen. Malli perustuu ns. COSO- ja COSO-ERM -raportteihin. Mallin mukaan sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat prosessi, jota toteuttavat organisaation hallitus, johto sekä koko henkilöstö kaikilla organisaation tasoilla. Pääpaino on organisaation asettamien tavoitteiden toteutumisessa (strategiset, toiminnalliset, raportoinnin ja vaatimustenmukaisuuden) ja niiden toteutumien avulla voidaan määritellä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuus.

Mallin mukaan sisäinen valvonta ja riskienhallinta koostuvat kahdeksasta toisiinsa liittyvästä osa-alueesta: sisäinen ympäristö, tavoitteen asettelu, tapahtumien tunnistaminen, riskien arviointi, riskeihin vastaaminen, valvontatoimenpiteet, tieto ja viestintä sekä seuranta.



Kuva 1. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osa-alueet (sovellettu ns. COSO IC ja COSO ERM -malleista)

Sisäinen ympäristö

Sisäinen ympäristö eli sisäinen toimintaympäristö käsittää kuntayhtymän ilmapiirin ja henkilökunta tarkastelee ja käsittelee riskejä sen pohjalta. Toimintaan vaikuttavat organisaation riskienhallintafilosofia, riskinottohalukkuus, johtamiskulttuuri, rehellisyys, eettiset arvot sekä ympäristö, jossa arvoja sovelletaan. Johtamistapa ja valvontakulttuuri luovat perustan valvontaprosessille ja edistävät tavoitteiden saavuttamista ja henkilöstön valvontakulttuuria.

Tavoitteenasettelu

Tavoitteet on laadittava, ennen kuin johto voi tunnistaa niiden toteutumiseen vaikuttavat potentiaaliset tapahtumat. Riskienhallinnalla varmistetaan, että johdolla on käytössään prosessi tavoitteenasetteluun, että valitut tavoitteet ovat kuntayhtymän toiminta-ajatusta ja visiota tukevia ja sen mukaisia, että ne ovat sopusoinnussa riskinottohalukkuuden kanssa.

Tapahtumien tunnistaminen

Kuntayhtymän tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavat sisäiset ja ulkoiset tapahtumat on tunnistettava ja samalla tehtävä ero riskien ja mahdollisuuksien välillä. Mahdollisuudet kaanavoidsaan takaisin johdon strategian- ja tavoitteenasetteluun.

Riskien arviointi

Riskit arvioidaan ottamalla huomioon todennäköisyys ja vaikutukset, minkä pohjalta pääte-tään, kuinka ne on hallittava.

Riskeihin vastaaminen

Kuntayhtymän johto päättää, kuinka riskeihin vastataan. Riskejä pienennetään, vältetään, siirretään tai niitä voidaan pitää omalla vastuulla.

Valvontatoimenpiteet

Laaditaan ja toteutetaan toimintalinjat ja menettelytavat, joita käyttämällä toimintaa ja ris-kejä pystytään systemaattisesti valvomaan sekä reagoimaan poikkeamiin. Valvontatoi-menpiteiden tulee kattaa kuntayhtymän eri tasot ja toiminnot. Päivittäiseen valvontaan liit-tyvät johdolle tehtävät selonteot, hyväksymis- ja valtuutusjärjestelmä, riskienhallintapoliti-i-kan ja toimintaperiaatteiden sekä ohjeiden noudattamisen valvonta ja poikkeamien seuran-ta, täsmäytykset, tehtävien eriyttämiset (vaarallisten työyhdistelmien poistaminen) ja vir-heiden ehkäisy.

Valvontatoimenpiteillä pyritään lisäämään toimintojen ja tietojen luotettavuutta, varmista-maan palvelun laatu, edistämään taloudellisuutta ja kustannustietoisuutta sekä turvaa-maan omaisuutta.

Tieto ja viestintä

Tarvittava tieto tunnistetaan, poimitaan ja viestitään sellaisessa muodossa ja niin pian, että henkilökunta voi hoitaa tehtävänsä. Tehokasta viestintää tapahtuu kuntayhtymässä tätä laajemmin sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti.

Henkilöstön on saatava johdolta selkeä viesti valvontavelvollisuudesta ja ymmärrettävä oma roolinsa valvontajärjestelmästä. Tulosalueen ja -yksikön johdon tulee luoda käytäntö, joka mahdollistaa virheiden ja väärinkäytösten tai väärinkäytösepäilyjen raportoinnin ylim-mälle johdolle.

Seuranta

Kuntayhtymän johtamista ja suoriutumista seurataan ja arvioidaan ja muutoksia tehdään tarpeen mukaan. Asianmukaisesti järjestettynä se edistää tulosalueiden sisäisen valvon-nan ja riskienhallinnan tehokkuuden arviointia ja kehittämistä.

5 SISÄISEN VALVONNAN KOHTEET JA MENETTELYTAVAT

5.1 Päätöksentekoprosessin sisäinen valvonta

5.1.1 Päätöksenteon valvontaympäristö

Kuntayhtymän päätöksenteko perustuu kunta-, hallinto- ja julkisuuslain sekä hyvän hallintotavan mukaisesti julkisuusperiaatteeseen ja avoimuuteen. Päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntö ja kuntayhtymän perussopimus ja hallintosääntö sekä kuntayhtymän omat määräykset ja ohjeet. Päätöksentekoprosessiin kuuluvat asian vireilletulo, päätöksen valmistelu, päätöksenteko ja toimeenpanon valvonta.

Hallinnossa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti, toimivaltaa saa käyttää vain lain tai kuntayhtymän päätösten mukaisiin tarkoituksiin ja tehtävien päätösten on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

5.1.2 Päätöksentekoon liittyvä riskienhallinta ja valvontatoimenpiteet

Valmistelussa ja päätöksenteossa on noudatettava lainsäädäntöä sekä sääntöjä ja ohjeita. Lainvastaiset ja virheellisesti tehdyt päätökset voidaan valitusteitse kumota. Päätösten lainmukaisuus tulee tarkistaa myös päätösten täytäntöönpanovaiheessa.

Päätökset asetetaan asianmukaisesti nähtäville, annetaan viivytyksettä tiedoksi asianomaisille ja ilmoitetaan neljän päivän kuluessa pöytäkirjan tarkastamisesta ylemmälle toimielimelle mahdollisen otto-oikeuden käyttämistä varten. Ylemmän toimielimen on tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin otto-oikeuden käyttämiseksi. Ylemmän toimielimen on seurattava alemman toimielimen ja alaisensa viranhaltijoiden päätöksenteon laillisuutta. Esi miehen on seurattava alaisensa päätöksentekoa.

Kuntayhtymähallitus valvoo kuntayhtymävaltuuston päätösten lainmukaisuutta.

Esteellisyys

Kuntayhtymän luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyydestä noudatetaan kuntalain 52 §:n ja hallintolain 27-30 §:ien määräyksiä. Asianomainen luottamushenkilö, viranhaltija ja työntekijä ovat itse päävastuussa esteellisyytensä arvioimisessa. Myös toimielinten esittelijöiden ja esimiesten tulee kuitenkin valvoa, etteivät esteelliset osallistu päätöksentekoon. Toimielimen jäsenen esteellisyyden ratkaisee toimielin itse.

Valtuutettu on kuntalain 52 §:n mukaisesti esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään.

Muiden kuntayhtymän luottamushenkilöiden, tilintarkastajan, viranhaltijoiden ja työntekijöiden esteellisyysperusteet ovat hallintolain 28 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti:

- 1) jos henkilö tai hänen läheisensä on asianosainen;
- 2) jos henkilö tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa henkilölle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle läheiselleen;
- 4) jos henkilö on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 5) jos henkilö tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 6) jos henkilö tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai
- 7) jos luottamus henkilön puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Läheisellä tarkoitetaan:

- 1) virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa;
- 2) virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa; sekä
- 3) virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia.

Läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisuokulaista. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä.

Kuntayhtymän viranhaltijat ja työntekijät eivät saa ottaa vastaan tai pitää sellaista sivutoimintaa, joka edellyttää työajan käyttämistä, ellei yhtymähallitus ole myöntänyt siihen lupaa. Muussa tapauksessa heidän tulee tehdä hallintosäännön 54 §:ssä mainittu sivutoimi-ilmoitus.

Sivutoimen vuoksi viranhaltija ei saa tulla esteelliseksi tehtävässään. Esteellisyyttä arvioitaessa tulee huomioida kunta- ja hallintolaissa mainitut esteellisyysperusteet.

5.1.3 Päätöksenteon raportointi ja seuranta

Hyvän tiedonhallintatavan luominen edellyttää kuntayhtymän asiakirjahallinnon ja arkistotoimen hallintaa siten, että lainsäädännön vaatimukset (erityisesti julkisuuslainsäädäntö, laki sähköisestä asioinnista hallinnossa, henkilötietolaki, hallintolaki ja kielilaki) on otettu huomioon. Tietojärjestelmien ja siihen sisältyvien tietojen ja asiakirjojen koko elinkaaren mittainen alkuperäisyys, eheys ja muu laatu samoin kuin niiden saatavuus ja käytettävyys on turvattava.

Toimivan asianhallinnan perusedellytys on, että kaikki järjestelmän piiriin kuuluvat asiat ja asiakirjat luodaan ja tallennetaan ao. järjestelmään. Mikäli järjestelmän käyttö on puutteellista, siihen tallennetun tiedon kattavuuteen ei voida luottaa. Asiaa valmisteltaessa valmistelijan on huolehdittava, että järjestelmästä ei voi lukea salassa pidettäviä tai ei vielä julkisia tietoja muu kuin siihen oikeuttava henkilö.

Yhtymähallitukselle tuodaan laillisuusvalvontaan ylempien viranhaltijoiden (kuntayhtymäjohtaja/rehtori, apulaisrehtorit, aikuiskoulutusjohtaja, talous- ja hallintojohtaja, kehittämisjohtaja) päätökset.

5.2 Henkilöstöasioiden sisäinen valvonta

5.2.1 Henkilöstöasioiden valvontaympäristö

Kuntayhtymän henkilöstöstrategia luo perustan henkilöstöasioiden hoidolle. Henkilöstöasioon toteutumista arvioidaan tilinpäätöksen yhteydessä tehtävässä henkilöstötilinpäätöksessä. Henkilöstön oikeudenmukainen kohtelu edellyttää, että voimassa olevaa lainsäädäntöä, virka- ja työehtosopimuksia, hallintosääntöä sekä muita henkilöstöasioita koskevia määräyksiä, ohjeita ja päätöksiä noudatetaan.

Henkilöstöstrategia on olennainen osa kuntayhtymän strategiatyötä. Henkilöstöstrategian toteutumista seurataan samassa aikataulussa kuntayhtymästrategian kanssa. Henkilöstöasioihin liittyvästä neuvonnasta kuntayhtymässä vastaa palkka-asiamies. Henkilöstövoimavarojen hallintaa ja osaamisen kehittämistä sekä työnantaja- ja henkilöstöpolitiikan yhteisiä käytänteitä koordinoi kuntayhtymän johtoryhmä. Tulosalueiden johtajat huolehtivat kukin omalta osaltaan henkilöstöasioihin liittyvästä tiedonkulusta johtoryhmän ja alaisensa henkilöstön välillä.

Henkilöstöhallintoon liittyvät prosessikuvaukset, ohjeet ja päätökset löytyvät niitä varten perustetusta palvelinhakemistosta, jonne koko henkilöstöllä on lukuoikeudet.

5.2.2 Henkilöstövoimavarojen johtaminen ja henkilöstöriskien hallinta

Kuntayhtymän tärkein voimavara on henkilöstö. Ammattitaitoisen ja kannustavan henkilöstöjohtamisen avulla edistetään asiantuntevan henkilöstön osaamista ja motivoituneisuutta sekä kuntayhtymän vetovoimaisuutta työnantajana. Henkilöstöjohtamisella turvataan myös henkilöstöressurssien riittävyttä ja työhyvinvointia sekä kannustetaan oman ammatillisen osaamisen ja toiminnan jatkuvaan kehittämiseen.

Henkilöstön rakenne ja määrä mitoitetaan vastaamaan asetettuja palvelutavoitteita. Työtehtävät muuttuvat palvelutarpeen muuttuessa sekä työnantajälähtöisesti organisatiomuutosten ja työjärjestelyjen takia että työntekijälähtöisesti työuralla uusiin tai vapautuviin työtehtäviin etenemisenä. Henkilöstön sisäistä siirtämistä tai omaehtoista siirtymistä edistetään tehostamalla kuntayhtymän sisäisiä työmarkkinoita sekä suuntaamalla oikein täydennys- ja uudelleen koulutusta.

Uuden henkilön ottaminen palvelukseen on kuntayhtymälle merkittävä investointi, mikä tulee tehdä huolella. Ennen uuden henkilön palvelukseen ottamista tulee selvittää muut tarkoituksenmukaiset vaihtoehdot hoitaa työvoimavaje. Uuden henkilön palkkaamista varten tulee olla määräraha kuntayhtymän talousarviossa ja -suunnitelmassa.

Pysyviin tehtäviin palkataan henkilöstö toistaiseksi voimassaolevaan palvelussuhteeseen. Määräaikaisen palvelussuhteen perusteena pitää olla lainsäädännön mukainen perusteltu syy (esimerkiksi sijaisuus). Työsopimuksessa tai viranhoitomääräyksessä on aina ilmoitettava määräaikaisuuden syy. Koeaikaa suositellaan käytettäväksi aina uusia henkilöitä rekrytoitaessa. Kun henkilö osallistuu päätöksentekoon tai muutoin käyttää julkista valtaa, hänet tulee palkata virkasuhteeseen. Esimerkiksi vakinaiset opettajat ovat virkasuhteisia.

Työkyvyn säilymisestä huolehtiminen, sen seuraaminen ja arviointi ovat tärkeä osa työyhteisön kehittämistä. Hyvä johtaminen sisältää työympäristön terveydellisten vaaratekijöiden kartoittamisen sekä tapaturmien ja työperäisten sairauksien ehkäisyn ja tarvittaessa kun-

toutukseen ohjaamisen. Kuntayhtymän johto ja henkilöstö toimivat näissä asioissa yhteistyössä. Työterveyshuolto toimii henkilöstön työkykyyn liittyen yhteistyökumppanina sekä asiantuntijana. Työhyvinvoinnin kehitystä seurataan säännöllisesti ja korjaavien toimenpiteiden tekeminen on suunnitelmallista.

Henkilöriskit voivat kohdistua myös toimintayksikön varallisuuteen ja tietoihin. Henkilöriskkejä voidaan pienentää henkilövalinnoilla, töiden oikealla jakamisella, tehtävien täsmällisellä määrittelyllä, perehdyttämisellä sekä päivittäisellä valvonnalla.

Uuden henkilön rekrytoinnissa, erityisesti johtavassa asemassa olevien osalta, tulee kiinnittää huomiota henkilön ammatillisiin ja sosiaalisiin kykyihin, työhistoriaan ja pätevyyteen. Lain edellyttämät rikosrekisteriotteet hankitaan systemaattisesti. Perehdyttämisen yhteydessä uudelle henkilöstölle tulee selvittää kuntayhtymän toiminnan arvoperusta.

5.2.3 Henkilöstöasioiden valvontatoimenpiteet

Johtaminen ja henkilöstön kehittäminen

Esimiehen tulee kehittää omia valmiuksiaan johtajana sekä kannustaa alaisiaan kehittämään itseään ja työyhteisöään. Johtamisen ja esimiestyön tulee olla päämäärätietoista, oikeudenmukaista ja kannustavaa.

Taitava esimies osaa ottaa huomioon ihmisten erilaisuuden ja käyttää sitä työnantajan eduksi. Hiljaisen tiedon siirtäminen ja kokemuspääoman hyödyntäminen ovat haasteellisia tehtäviä, joista tulee huolehtia. Esimies toimii oman yksikkönsä esimerkkinä, jonka työpaan henkilöstö omaa toimintaansa vertaa. Esimiehellä on suuri vaikutus työpaikkakulttuurin muotoutumiseen. Esiin tulleet ongelmat on käsiteltävä heti ja on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin. Henkilöstöasioihin liittyviä ongelmia ei saa jättää käsittelemättä.

Osana henkilöstöasioiden johtamista käytetään säännöllisiä kehityskeskusteluita sekä työpaikkakokouksia.

Vastuu työyhteisön kehittämisestä on sekä esimiehellä että työntekijöillä. Kuntayhtymälle laaditaan työsuojelun toimintaohjelma, joka pidetään ajan tasalla (työturvallisuuslaki 9 §). Johtamista, henkilöstön osaamista ja ammattitaitoa sekä työyhteisön hyvinvointia arvioidaan mm. henkilöstökyselyin ja osaamiskartoituksin.

Palkan määrittely ja maksatus

Palkanmaksu tapahtuu virka- ja työehtosopimusten, kuntayhtymän hallintosäännön, paikallisten sopimusten ja palkkausta koskevan ohjeistuksen mukaisesti. Palkkaa määriteltäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota palkkauksen oikeellisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen.

teen. Samoin on meneteltävä myönnettäessä virka- ja työehtosopimusten mukaisia harkinnanvaraisia etuuksia.

Kuntayhtymätasoisesta ohjeistuksesta ja sen tulkinnasta vastaa palkka-asiamies. Tulosalueilla ja -yksiköissä esimiehet toteuttavat ohjeistuksen mukaista palkkausta ja palkitsemista.

Kuntayhtymä ostaa henkilöstöhallinnon palveluita Sastamalan Tukipalvelu Oy:ltä. Sastamalan koulutuskuntayhtymän ja Sastamalan Tukipalvelu Oy:n välisessä sopimuksessa tulee olla riittävän yksityiskohtaisesti määriteltynä molempien osapuolien vastuut liittyen henkilöstöhallinnon palveluihin. Esimiesten tehtävänä on huolehtia, että henkilöstöllä on ajantasainen tieto em. työnjaosta.

Palkanlaskenta toimittaa Sastamalan koulutuskuntayhtymän esimiehille tiedot alaisten palkoista niiden oikeellisuuden tarkastamista varten. Esimiesten on valvottava alaistensa palkkojen oikeellisuutta.

Virka- ja työtehtävien hoitamiseen liittyvä matkustaminen

Virkamatkaksi katsotaan sellainen matka, joka ei kuulu viranhaltijan tai työntekijän tavanomaiseen virkatoimintaan tai työtehtäviin ja joka perustuu virkamatkamääräykseen. Virantoimitusmatka on virka-/työtehtäviin liittyvää päivittäistä, viikoittaista tai muutoin toistuvaa matkustamista.

Virkamatkoista on annettava virkamatkamääräys, johon on sisällytettävä kaikki matkaan liittyvät korvattavat kustannukset. Kurssiin, seminaariin sekä opinto- tai neuvottelupäivään osallistumista koskeviin esityksiin on liitettävä tilaisuuden ohjelma. Virkamatkoista suoritettavat korvaukset määräytyvät Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen liitteen 16 mukaisesti. Virkamatka tehdään niin lyhyessä ajassa ja niin vähin kustannuksin kuin mahdollista ottaen huomioon matkan ja hoidettavien tehtävien tarkoituksenmukainen suorittaminen.

Virkamatkan matka- ja majoituskustannukset maksaa kuntayhtymä. Matkan koulutus- ja sisällöllisen osuuden kustannukset on mahdollista ottaa vastaan muilla kuin kuntayhtymän varoilla, jos matka ei vaaranna puolueettomuutta, riippumattomuutta tai tasapuolisuutta virka- tai työtehtävien hoidossa. Annettu virkamatkamääräys ei vähennä matkalle lähtijän vastuuta. Matkatarjouksen hyväksymisen edellytyksenä on, että matka on yksikön toiminnan kannalta tarpeellinen.

Koulutusmatkan kustannusten korvaamisessa on työnantajalla oikeus harkita, mitkä kustannukset korvataan. Harkinta perustuu koulutuksen välttämättömyyteen työtehtävien hoitamisen kannalta.

Ennen virkamatkamääräyksen hyväksymistä esimiehen tulee varmistaa, että matkan sisältö ja tarkoitus on asianmukaisesti perusteltu. Matkalaskun hyväksyjän on varmistettava,

että matka perustuu hyväksytyyn virkamatkamääräykseen ja että matka on toteutettu virkamatkamääräysten mukaisesti.

Kuntaliitto: [Kunnat.net – Näkökohtia ulkopuolisten tahojen kunnan henkilöstölle ja luottamushenkilöille kustantamista matkoista ja muista taloudellisista etuuksista.](#)

5.2.4 Henkilöstöasioiden raportointi

Henkilöstöasioita koskevassa sisäisessä tiedottamisessa on otettava huomioon Sastamalan koulutuskuntayhtymän yhteistoimintasopimus. Kuntayhtymän periaatteen mukaisesti henkilöstön tulee saada tietoa henkilöstöä koskevista asioista sekä niiden kehityksestä. Erityisesti tulee tiedottaa henkilöstölle heidän omiin työtehtäviinsä ja niiden suorittamiseen liittyvistä muutoksista sekä työpaikkaan ja työoloihin kuuluvista asioista. Yhteistoimintasopimuksen mukaan vastuu tietojen oikeellisuudesta ja tiedonkulusta on esimiehillä.

Kuntayhtymätasoisesti tuotetaan yleiset henkilöstöraportit ja tulosalueet huolehtivat erityisistä raportointitarpeista.

Palvelussuhdeasioihin liittyvät ohjeet tallennetaan niin, että ne ovat kaikkien tietoa tarvitsevien löydettävissä tarpeen mukaan.

Esimiehiä ohjeistetaan ja heille järjestetään tarvittaessa esimieskoulutusta. Viime kädessä vastuu henkilöstöön liittyvistä asioista on esimiehellä.

5.2.5 Henkilöstöasioiden valvonnan seuranta

Johtamista, henkilöstön osaamista ja ammattitaitoa sekä työyhteisön hyvinvointia arvioidaan mm. kehityskeskustelujen, työpaikkakokousten, henkilöstökyselyjen sekä osaamiskartoitusten avulla. Näiden toteuttamisesta vastaa tulosalueen esimies.

5.3 Talous- ja strategiaproessin sisäinen valvonta

5.3.1 Talous- ja strategiaproessin valvontaympäristö

Suunnittelu- ja seurantajärjestelmien perustana ovat yhtymävaltuuston hyväksymät kuntayhtymästrategia, talousarvio ja -suunnitelma sekä siihen perustuvat käyttösuunnitelmat. Talousarvioon kirjattujen toiminta-ajatuksen, vision, arvojen ja strategian sekä niistä joh-

dettujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden määrittelyprosessi on avainasemassa luotaessa perustaa seurantaan liittyvälle sisäiselle valvonnalle. Tulosalue- ja tulosityksikkökohtaisten käyttösuunnitelmien laadinnan ja muiden toimintaa ohjaavien toimenpiteiden yhtenä tavoitteena on valtuuksien ja vastuiden jakaminen siten, että kuntayhtymästrategian mukaiset yhteiset tavoitteet saavutetaan.

Kuntayhtymästrategiaan liittyvän suunnittelun ja toimeenpanon valvonnan edistämisvastuu on yhtymähallituksella ja kuntayhtymäjohtajalla/rehtorilla.

Talousarvioon ja -suunnitelmaan perustuva erityinen sisäisen valvonnan edistämisvastuu on talous- ja hallintojohtajalla. Vastuuseen kuuluu kuntayhtymätasoisien ohjeistuksen laadinta ja tarvittavan koulutuksen järjestäminen yhdessä tulosalueiden kanssa.

5.3.2 Talous- ja strategiaprosessiin liittyvä riskienhallinta

Kuntayhtymän strategian laadintaan ja toteuttamiseen liittyvien riskien ja mahdollisuuksien tunnistaminen on olennaisen tärkeää kuntayhtymän tuloksellisen johtamisen kannalta. Strategiset valinnat ovat perustavia kuntayhtymän ohjaukseen vaikuttavia kannanottoja. Näiden valintojen tekeminen ja tarkistaminen vaativat toimivan seurantajärjestelmän. Seurantajärjestelmä ja strategian tarkistaminen tulee kytkeä osaksi vuotuista toiminta- ja taloussuunnitteluprosessia.

Asetettavat tavoitteet luovat perustan valvonnalle ja toiminnan arvioinnille. Tavoitteiden tulee kohdistua olennaisiin asiakokonaisuuksiin, olla yksiselitteisiä, mitattavia tai muutoin todennettavia. Tavoitteilla tulee olla selkeät arviointikriteerit ja niille tavoitetasot, johon toteutunutta verrataan. Arviointikriteerien määrittelyn tavoitteena on etsiä mittari, väline tai keino, joka parhaiten kuvaa kuntayhtymän tai sen yksikön onnistumista kriittisessä menestystekijässä. Arviointikriteerin tarkoitus on osoittaa, eteneekö kuntayhtymä strategian mukaisesti.

Talousarvion ja -suunnitelman valmistelussa riskejä pienennetään hyödyntämällä kattavasti toiminnan ja talouden seurantajärjestelmiä ja sisäistä laskentaa sekä hyödyntämällä talouteen, palvelujen kysyntään, lainsäädännön kehitykseen, väestöpohjaan ja työvoimatarpeeseen liittyviä ennakkotietoja, tilastoja ja ennusteita. Talousarvion toteutumiseen liittyviä riskejä voidaan vähentää toimivalla ja kattavalla seurantajärjestelmällä.

5.3.3 Talous- ja strategiaproessin valvontatoimenpiteet

Suunnittelu- ja seurantajärjestelmän johdonmukaisuus ja kattavuus auttavat riskien hallinnassa ja päivittäisten valvontatoimenpiteiden järjestämisessä. Suunnittelun avulla kohdennetaan käytettävissä olevat resurssit asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Yhtymävaltuuston hyväksymä kuntayhtymästrategia osoittaa toiminnan tavoitteet. Strategian valmistelu ja vuotuinen tarkastaminen on kytketty osaksi toiminta- ja taloussuunnitteluprosessia.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa on esitetty kuntayhtymän toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä resurssit. Talousarvion toteuttamista ohjaavat talousarvion täytäntöönpano-ohjeet. Yhtymävaltuuston asettamien tavoitteiden pohjalta yhtymähallitus ja tulosalueiden johtajat hyväksyvät tehtäväalueensa toiminnalliset, taloudelliset ja toiminnan laadulliset tavoitteet sekä meno- ja tuloerien käyttösuunnitelmat.

Yhtymävaltuusto hyväksyy talousarvion yhteydessä investointisuunnitelman taloussuunnittelukaudelle. Suunnitelman ensimmäinen vuosi on sitova. Suunnitelmaa päivitetään vuosittain talousarvion laadinnan yhteydessä. Investointien suunnittelun yhteydessä on selvítettävä investointien vaikutukset toiminnan volyymiin, kokonaiskustannuksiin ja käyttötalouteen. Ennen investointiesityksen tekemistä on selvítettävä myös vaihtoehtoisten tuottamistapojen ja ulkopuolisen rahoituksen mahdollisuudet.

5.3.4 Talous- ja strategiaproessin raportointi ja seuranta

Kuntayhtymästrategian ja talousarvion toteutumisesta raportoidaan yhtymähallitukselle päätetyllä aikataululla ja tavalla vuoden aikana. Yhtymähallituksen tulee analysoida toiminnallisen ja taloudellisen raportoinnin perusteella merkittäviä poikkeamia sekä päättää tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Niiden syyt ja päätetyt toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi raportoidaan yhtymävaltuustolle.

Tulosalueiden ja -yksiköiden esimiesten tehtävänä on seurata strategisten, toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamista sekä poikkeamia havaitessaan päättää tarvittavista toimenpiteistä tavoitteiden saavuttamiseksi. Esimiehen on luotava sellainen seuranta- ja raportointijärjestelmä, jolla hän voi varmistua, että strategioiden ja talousarvion mukaiset tavoitteet saavutetaan ja että toiminta on vaikutuksiltaan haluttua sekä tehokkaasti ja taloudellisesti järjestettyä.

Mikäli tulosalueen johtaja toteaa, ettei yhtymävaltuuston asettamia tavoitteita voida saavuttaa korjaavista toimenpiteistä huolimatta, on tulosalueen johtajan tehtävä yhtymähallitukselle ja yhtymähallituksen edelleen yhtymävaltuustolle esitys talousarvion muuttamisesta.

Muutosesityksestä tulee käydä ilmi ne toimenpiteet, joita on harkittu ennen muutosesitystä, esimerkiksi määrärahojen sisäinen siirto tai toiminnan vaihtoehtoinen toteuttamistapa. Talousarviomuutokset on esitettävä yhtymävaltuustolle tilikauden aikana.

5.4 Kirjanpidon ja maksuliikenteen sisäinen valvonta

5.4.1 Kirjanpidon ja maksuliikenteen valvontaympäristö

Kirjanpidossa ja tilinpäätöksen laadinnassa on noudatettava kuntalakia, kirjanpitolakia ja -asetusta, hyvää kirjanpitoa ja kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia yleisohjeita sekä mm. arvonalisäverolakia ja soveltuvin osin Kuntaliiton suosituksia.

Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä sekä taloudellisista vastuista. Tämä edellyttää oikein tehtyjä kirjauksia sekä toimintakertomuksessa, tuloslaskelmassa, taseessa, rahoituslaskelmassa ja liitetiedoissa oikeita ja riittäviä tilinpäätöstietoja. Kirjanpidon on tuotettava myös talousarvion seurannan sekä valtionosuusviranomaisten ja Tilastokeskuksen edellyttävät tiedot.

Kuntayhtymä ostaa kirjanpito- ja muita taloushallintopalveluita Sastamalan Tukipalvelu Oy:ltä. Sastamalan koulutuskuntayhtymän ja Sastamalan Tukipalvelu Oy:n välisessä sopimuksessa tulee olla riittävän yksityiskohtaisesti määriteltynä molempien osapuolien vastuut liittyen taloushallinnon palveluihin. Esimiesten tehtävänä on huolehtia, että henkilöstöllä on ajantasainen tieto em. työnjaosta.

Valvontavastuu taloushallinnon tehtävien asianmukaisesta hoidosta on talous- ja hallintojohtajalla.

5.4.2 Kirjanpidon ja maksuliikenteen riskienhallinta

Kirjanpidon ja tilinpäätöksen oikeellisuuden edellytyksenä on henkilöstön riittävä ammattitaito. Henkilöstön on ymmärrettävä kirjanpitojärjestelmiin sisältyvien kontrollien ja täsmäytysten merkitys ja heidän on osattava käyttää niitä virheettömän kirjanpidon ja tilinpäätöksen varmistamiseksi. Kirjanpidon ja maksuliikenteen riskien hallintaan kuuluvat kirjanpitojärjestelmien menetelmäkuvausten laadinta sekä tileistä ja niiden käytöstä tililuettelossa annettavat ohjeet.

Käteisen rahan käsittelyyn liittyy riskejä. Kassavarojen enimmäis- ja vähimmäismääristä on oltava päätös kassakohtaisesti. Käteiskassat on luetteloitava ja jokaiselle käteiskassalle

tulee nimetä vastuullinen hoitaja. Kaiken kuntayhtymän nimissä tapahtuvan maksuliikenteen pitää sisältyä kuntayhtymän kirjanpitoon. Kun kuntayhtymälle kuuluvia tulo-, meno- tai rahoitustapahtumia syntyy, ne on hoidettava sellaisen pankkitilin kautta, jonka omistajana on Sastamalan koulutuskuntayhtymä lukuun ottamatta kuntayhtymän käteiskassojen kautta kulkevia tapahtumia.

Kuntayhtymäjohtaja/rehtori päättää kuntayhtymän luottokortin käyttöoikeuden viranhaltijalle/työntekijälle, mikäli työtehtävät tätä edellyttävät. Luottokorttilaskun liitteeksi on aina toimitettava myös alkuperäiset ostotositteet.

5.4.3 Kirjanpidon ja maksuliikenteen valvontatoimenpiteet

Tulosalueiden tulee huolehtia, että sen talous- ja toimistohenkilöstöllä on riittävä koulutus, osaaminen ja ohjeistus tehtävästä suoriutumiseen. Vaaralliset työyhdistelmät tulee välttää eriyttämällä taloushallinnon tehtäviä eri henkilöille. Lisäksi tulee varmistaa, että kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyvien tehtävien jatkuvuus on varmistettu varahenkilöjärjestelmällä.

Ohjeistus menojen tarkastus- ja hyväksymismenettelyistä on yhtymähallituksen hyväksymissä talousarvion täytäntöönpano-ohjeissa. Laskun hyväksyjä vastaa laskun oikeellisuudesta. Hyväksymisoikeuksista varahenkilöjärjestelmineen on pidettävä ajantasaista luetteloa. Luettelo tulee tarkastaa säännöllisesti.

Myyntilaskutuksesta ja perinnästä on ohjeistettu kuntayhtymän laskutus- ja perintäohjeessa. Merkittävä osa tuloista saadaan lainsäädäntöön, viranomaisten päätöksiin tai sopimuksiin perustuvina tilityksinä, joista osa suoritetaan hakemusten ja kustannusselvitysten pohjalta ja osa ilman hakemusta. Kullekin tällaiselle saatavalle on nimettävä valvontavastuussa oleva henkilö, jonka tehtävänä on varmistua siitä, että hakemukset ja tilitykset tehdään ajallaan, saatavan laskennalliset perusteet ovat oikeita ja suoritus on tullut ajallaan ja oikeansuuruisena.

Eriyisesti tulee varmistua siitä, että yksikköhintarahoituksen perusteena olevat opiskelijamäärät on ilmoitettu oikeansuuruisena Opetushallitukselle, ja että opetuksen järjestämisessä muutoinkin toimitaan lainsäädännön mukaisesti.

Kassojen, pankkitilien ja arvopaperien tarkastuksesta on säädetty ohjeessa maksuliikennevaroista ja arvopapereista sekä yhtymävaltuuston vahvistamissa sijoitustoiminnan periaatteissa, jotka molemmat ovat osa Sastamalan koulutuskuntayhtymän pysyväisohjeita.

5.4.4 Kirjanpidon ja maksuliikenteen valvonnan raportointi ja seuranta

Kirjanpito ja sisäinen laskenta järjestetään ja ohjeistetaan niin, että esimiesten tarvitsemat raportit ovat ajantasaisesti saatavilla.

Tulosalueiden ja -yksikköjen esimiesten tulee seurata yksikkönsä kirjanpitoa ja maksuliikennettä kuukausittain kirjanpidon raporttien avulla. Seurannassa kiinnitetään huomiota mm. kulujen ja tuottojen kehittymiseen suhteessa talousarvioon ja vertailukausiin. Esimiesten tulee varmistaa, että kirjanpidon tapahtumat ovat loogisia ja että kirjanpito- ja maksutapahtumien hyväksyminen on toteutettu sääntöjen ja ohjeiden mukaisesti. Tukipalvelutoimintojen taloushallinnon henkilöstöllä on vastuu kirjanpitoaineiston sisällöstä sekä kirjanpidon ohjeiden riittävydestä ja ajantasaisuudesta.

Kassojen, arvopaperien ja pankkitilien tarkastuksista tehtävät raportit lähetetään tiedoksi talous- ja hallintojohtajalle.

5.5 Omaisuuden hallinnoinnin sisäinen valvonta

5.5.1 Omaisuuden hallinnoinnin valvontaympäristö

Omistajapolitiikalla linjataan kuntayhtymän suora omistajuus ja välillinen, eri yhteisöjen kautta tapahtuva omistajuus. Omistajapolitiikan tavoitteena on osaltaan tukea kuntayhtymän palvelutuotannon ja muiden tehtävien laadukasta ja taloudellista toteuttamista.

Kuntayhtymä huolehtii siitä, että kuntayhtymän edustajat kuntayhtymän määräysvallassa olevissa yhteisöissä toimivat kuntayhtymän strategisessa suunnittelussa sekä toiminnan ja talouden ohjauksen prosessissa asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja että näiden yhteisöjen seuranta ja raportointi järjestetään samalla tavalla kuin kuntayhtymän omien yksikköjen seuranta ja raportointi.

Viranhaltijoiden ja työntekijöiden tulee huolehtia siitä, että kuntayhtymän omistamaa ja kuntayhtymän hallussa olevaa omaisuutta ei katoa, omaisuus pidetään kunnossa sekä sitä käytetään ja hoidetaan taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Kiinteän, irtaimen ja aineettoman omaisuuden valvontatoimenpiteillä pyritään varmistamaan, että omaisuutta hoidetaan em. tavalla.

Hankinnat on tehtävä kilpailuttamismahdollisuus hyödyntäen taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti sekä noudattaen julkisia hankintoja koskevaa ja muuta lainsäädäntöä, kuntayhtymän hallintosääntöä sekä muita ohjeita ja päätöksiä. Hankintojen yhteydessä ei saa antaa eikä ottaa vastaan mitään lahjoja, palvelusuorituksia tai muita palveluksia toimittajal-

ta. Henkilökohtaisia hankintoja ei saa tehdä kuntayhtymän hankintojen yhteydessä eikä käyttää kuntayhtymän hankintasopimuksia omaksi edukseen.

5.5.2 Omaisuuden hallinnoinnin riskienhallinta

Kuntayhtymän omaisuutta on hoidettava tuottavasti ja siten, että omistamiseen liittyvät riskit ovat hallinnassa. Omaisuuteen liittyviä riskejä arvioidaan säännöllisesti kuntayhtymän riskienhallintapolitiikan ja siihen liittyvien toimenpideohjelmien mukaisesti. Omaisuuteen kohdistuvien riskien hallinnasta vastaa viime kädessä se yksikkö, jonka hoitoon omaisuus on uskottu.

5.5.3 Omaisuuden hallinnoinnin valvontatoimenpiteet

Sastamalan koulutuskuntayhtymän pysyvien vastaavien ohjeen mukaan poistonalaista omaisuutta on jatkuvaan käyttöön tarkoitettu omaisuus, jos hyödykkeen hankintameno on vähintään 10.000 euroa ja hyödykkeen taloudellinen käyttöikä on vähintään kolme vuotta. Jokainen yksikkö, jonka hallussa on pysyviin vastaaviin kuuluvaa omaisuutta, on vastuussa omaisuuden turvaavasta säilyttämisestä. Pysyviin vastaaviin kuuluvasta omaisuudesta pidetään luetteloa. Kiinteä ja irtain omaisuus tulee säännönmukaisesti inventoida ja varmistaa, että omaisuus on kuntayhtymän hallinnassa.

Myös taseen pysyviin vastaaviin kuulumattoman irtaimen omaisuuden turvaamisesta on huolehdittava. Omaisuutta hallinnassaan pitävän yksikön esimies vastaa omaisuuden turvaamisesta osana normaalia valvontavastuutaan. Palvelussuhteen päättyessä varmistetaan, että viranhaltija/työntekijän haltuun annettu omaisuus palautetaan kuntayhtymälle.

Omaisuusluettelon pito ja inventointivastuu koskee myös kuntayhtymän vuokra-, leasing- jne. sopimuksiin perustuvan omaisuuden hallintaa.

Varastovalvonnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota varastoinnin enimmäismäärän määrittämiseen ja varaston kiertonopeuden maksimointiin kuitenkin siten, että varmistetaan riittävä toimintakyky. Varaston enimmäismäärän vahvistamisella varmistetaan, ettei varastoon sidota liikaa pääomaa, ja varaston kiertonopeuden seurannalla sitä, että varastoon hankittu tavara on tarkoituksenmukaista. Varastoille on nimettävä vastuuhenkilöt, joiden tulee huolehtia varaston inventoinnilla yms. toimenpiteillä mm. siitä, ettei varastosta katoa tavaraa. Inventointieroista on laadittava asianmukaiset selvitykset.

5.5.4 Omaisuuden hallinnoinnin valvonnan raportointi

Tulosalueiden ja -yksiköiden esimiehet huolehtivat omaisuutensa riittävästä vakuuttamisesta yhteistyössä talous- ja hallintojohtajan kanssa.

Omaisuutta hallinnassaan pitävä yksikkö on vastuussa omaisuuteen kohdistuneen vahingon tai rikoksen ilmoittamisesta tulosalueen esimiehelle ja tarvittaessa poliisille.

Hankinnat tulee dokumentoida kuntayhtymän hankintaohjeiden mukaisesti.

5.5.5 Omaisuuden hallinnoinnin seuranta

Esimiehet varmistavat, että edellä mainittu omaisuusluettelo ja inventointi on toteutettu siihen kiinteään ja irtaimen omaisuuteen, jolta sitä edellytetään.

Yhtymähallitus seuraa kuntayhtymän omistajapolitiikan toteutumista.

5.6 Muut asiat

5.6.1 Kehittämistoiminta

Kehittämishankkeiden tulee olla kuntayhtymän toimintaa ja strategisia tavoitteita tukevia. Sisäisen valvonnan näkökulmasta keskeistä on hankkeiden ja projektien tuloksellisuuden parantaminen ja niiden ohjauksen kehittäminen.

Kuntayhtymä voi itse hallinnoida projekteja tai olla mukana muiden hallinnoimissa projekteissa. Kuntayhtymän omina projekteina toteutettavista hankkeista, kehittämiskohteista ja tutkimuksista on laadittava yksilöidyt projektisuunnitelmat aikatauluineen ja kustannusarvioineen, nimettävä vastuuhenkilöt sekä määriteltävä vastuunjako.

Projektin kirjanpito on järjestettävä siten, että projektin tuloja ja menoja voidaan seurata omana kokonaisuutena johtamisessa ja valvonnassa vaadittavalla tarkkuudella. Projektisuunnitelmassa kerrotaan, miten projektin toteutumisesta raportoidaan.

Osallistumisesta toisen (kuntayhtymän ulkopuolisen toimijan) hallinnoimaan projektiin on tehtävä päätös, jossa on nimettävä yhdyshenkilö, hyväksyttävä projektisuunnitelma ja kustannusarvio kuntayhtymän osalta sekä osoitettava, miten projektin tulot ja menot kirjataan.

EU-projektien kirjanpitoa, hallinnointia ja valvontaa on ohjeistettu yhtymähallituksen hyväksymissä EU-hankkeita käsittelevissä ohjeissa.

5.6.2 Tietohallinto, tietoturva ja tietosuoja

Tietohallinnon tavoitteena on turvata kuntayhtymän tietoresurssien hyväksikäyttö suunnittelussa, johtamisessa, toiminnan toteutuksessa ja valvonnassa. Käytännössä tämä tarkoittaa tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteensopivuuden ja -toimivuuden sekä järjestelmien ja toiminnan tietoturvallisuuden varmistamista.

Tietoturvan toteuttamisen perustana on kuntayhtymän tietoturvapoliittikka, jossa on kuvattu tietoturvatyön organisointi ja tietoturvan ylläpitämiseen liittyvät vastuut.

Kuntayhtymän sekä tulosalueiden ja -tulosyksiköiden johdon on tunnistettava ja arvioitava, mitkä uhkat aiheuttavat toiminnalle tai sen kehittämiselle merkittäviä tietoturvariskejä yhteistyössä Sastamalan Tukipalvelu Oy:n kanssa.

Yhtymähallitus on hyväksynyt tietoturvaselvityksen ja tietoturvaohjeet, joita tulee päivittää säännöllisesti. Esimiesten tulee huolehtia siitä, että henkilöstöllä on riittävästi tietoa tietohallintoa, tietoturvaa ja tietosuojaa koskevista asioista. Henkilöstön tulee noudattaa kaikessa toiminnassa tietoturvasta ja tietosuojasta annettua lainsäädäntöä (mm. Henkilötietolaki ja Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta) sekä annettuja ohjeita ja määräyksiä.

5.6.3 Sopimukset ja niiden valvonta

Sopimukset on laadittava kuntayhtymän edun mukaisina ja niiden pitää noudattaa ko. alan yleisiä sopimusehtoja silloin, kun sopimustyyppi sen sallii. Sopimusten valvonta kohdistuu niiden laadintaan, täytäntöönpanoon ja noudattamiseen. Täytäntöönpanon ja sopimusten noudattamisen osalta valvotaan mm. laskutusta/maksatusta, tilitysten suorittamista, indeksitarkistuksia ja irtisanomista. Sopimusten hyväksymisoikeuksista on määräykset hallintosäännössä. Tarpeettoman lyhyt- tai pitkäkestoisia sopimuksia tulee välttää. Sopimukseen on sisällytettävä kuntayhtymän edun turvaava riittävän lyhyt irtisanomisaika. Sopimuksen rakenteen ja tekstin on oltava sellainen, että sopimuksen tulkinta voidaan tehdä mahdollisimman yksiselitteisesti.

Sopimusten valvontavastuu on joko sopimuksen hyväksyjällä tai hänen määräämällään. Jokaiselle sopimukselle tai sopimusryhmälle on nimettävä valvontavastuussa oleva henkilö. Tehdyistä sopimuksista pidetään luetteloa tarkoituksenmukaisesti ryhmiteltynä Dynasty-järjestelmässä, jonne viedään kaikki kuntayhtymän sopimukset. Sopimukseen liittyviä

toimenpiteiden eräpäiviä on seurattava systemaattisesti. Alkuperäiset sopimukset arkistoidaan arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti. Työkappaleina käytetään aina jäljennöstä. Erityisesti on seurattava sopimusten voimassaoloaikoja, jotta ehditään ajoissa neuvotella sopimusten jatkamisesta tai kilpailuttaa sopimuskohde.

5.6.4 Sijoitustoiminta

Sastamalan koulutuskuntayhtymän sijoitustoimintaa hoidetaan yhtymävaltuuston määrittelemien sijoitustoiminnan perusteiden mukaisesti. Sijoitustoiminnan tulee perustua suunnitelmallisuuteen ja sijoituspäätöksistä tehdään päätöspöytäkirja.

Kassavarojen määrän ja arvon kehityksestä annetaan säännöllisesti selvitys talousraportoinnin yhteydessä.

6 OHJEEN VOIMAANTULO

Tämä ohje tulee voimaan ??

Yleisohje ja siihen tehtävät muutokset hyväksytään yhtymähallituksessa ja käsitellään yhtymävaltuustossa sekä johtoryhmässä. Kuntayhtymäjohtaja/rehtori, tulosalueiden ja -yksiköiden johtavat viranhaltijat ja esimiehet vastaavat yleisohjeen toimeenpanosta osaksi strategista ja operatiivista johtamista, ohjausta, päätöksentekoa ja kaikkea muuta toimintaa. Johtavien viranhaltijoiden, esimiesten ja henkilöstön tulee tehtäviensä edellyttämässä laajuudessa olla tietoisia johtamis- ja hallintojärjestelmästä ja sen eri osa-alueista. Johtamisen, toiminnan ohjauksen, riskienhallinnan sekä seurannan ja valvonnan käytännön menettelyitä valmistellaan keskitetysti yleisohjeen perusteella.

Yleisohjeen toimeenpanoa, tehokkuutta ja ajantasaisuutta seurataan systemaattisesti. Yhtymähallitus valtuuttaa kuntayhtymäjohtajan/rehtorin hyväksymään sellaiset vähäiset korjaukset ohjeeseen, jotka ovat tarpeellisia sen ajan tasalla pitämiseksi.

Ohje tuodaan yhtymähallituksen käsittelyyn vähintään valtuustokausittain tai, kun kuntayhtymän toiminnassa tapahtuu sellaisia rakenteellisia muutoksia, jotka edellyttävät ohjeen päivittämistä. Yhtymähallitus käsittelee ohjeen seuraavan kerran viimeistään vuonna ??.

Liite 3. Esimerkki arviointikehikosta

SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN ARVIOINTIKEHIKKO

Arviointiasteikko

1=täysin eri mieltä 2=lähes täysin eri mieltä 3=jonkin verran eri mieltä 4=jonkin verran samaa mieltä
5=lähes samaa mieltä 6=täysin samaa mieltä

1. SISÄINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Sisäinen toimintaympäristö luo perustan sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle. Sisäinen toimintaympäristö pitää sisällään johtamistavan ja toimintakulttuurin, jotka antavat suunnan koko organisaatiolle vaikuttamalla ihmisten valvontatietoisuuteen.

Sisäisen valvonnan puitteet muodostuvat hallintosäännöllä tehdystä organisaatioratkaisusta sekä johtamisessa tehdystä töiden järjestämisestä. Johtamistapaan ja toimintakulttuuriin sisältyy mm. johdon asenne ja toimenpiteet koskien riskinottoa ja valvonnan tärkeyttä organisaatiossa sekä organisaation henkilöstöpolitiikkaa.

Sisäisen toimintaympäristön osatekijöitä ovat hyvä hallintotapa, arvot, organisaatorakenne, vastuiden, tehtävien ja toimivallan jakaminen, henkilöstöhallinnon menettelytavat ja käytännöt sekä henkilöstön pätevyys.

Hyvä hallintotapa, arvot	Viite	6	5	4	3	2	1
1) Toiminnassa ja päätöksenteossa noudatetaan hyvää hallintotapaa.	Hyvän hallinnon periaatteet						
2) Johto on sitoutunut toimintaan ja kantaa johdolle kuuluvan vastuun toimintojen kokonaisuudesta ja niiden kehittämisestä sekä tuloksellisuudesta.	Toimintalinjaukset; Strategia; Käytännön menettelytavat; esim. henkilöstöpolitiikka, tietoturvapoliittika, johdon esimerkki						

2. TAVOITTEIDEN ASETTAMINEN

Kuntayhtymän tavoitteilla ohjataan kuntayhtymän toimintaa ja resurssien käyttöä. Tavoitteet luovat perustan toiminnan ja sen tuloksellisuuden arvioinnille.

Toiminnan johdonmukainen suunnittelu, seuranta ja ohjaus sekä näihin liittyvä tavoitteiden määrittely ovat edellytyksiä tavoitteita uhkaavien riskien tunnistamiselle.

Päämäärä ja tehtävä	Viite	6	5	4	3	2	1
17) Organisaatiolla on selkeä perustehtävä. Johto on määritellyt vision ja toimintastrategian	Hallintosääntö; Missio eli perustehtävä; Visio eli tahtotila; Strategia ja sen työvälineet						
18) Organisaation kaikki jäsenet tuntevat organisaation perustehtävät ja toimintatavat sekä oman yksikön roolin ja tavoitteet osana kokonaisuutta.	Strategia ja sen viestintä toimintayksiköissä						
Strategiset tavoitteet	Viite	6	5	4	3	2	1
19) Kuntayhtymällä on selkeät strategiset tavoitteet.	Strategiat; Talousarvio ja -suunnitelma						
20) Kuntayhtymän toimintaympäristön muutosten seuranta, ennakointi ja arviointi ovat keskeinen osa strategiatyötä.	Strategiat; Talousarvio ja -suunnitelma						
21) Strategian suunnittelu-, toimeenpano- ja seurantavastuut on selkeästi määritelty ja ne toteutuvat käytännössä (valtuusto, hallitus, kuntayhtymäjohtaja/rehtori, tulosalueet).	Hallintosääntö; Strategiat ja sen työvälineet						
22) Strategian laadinnan yhteydessä on määritelty toimenpiteet, joilla strategia jalkautetaan (kytkentä talousarvion ja -suunnitelman laadintaprosessiin ja toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin).	Strategiat ja sen työvälineet; Talousarvio ja -suunnitelma						

